
Evaluatie hand- havingsbeleid Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Foto van het beleid en
de uitvoering van de
handhaving van de
socialezekerheidswetten
ten aanzien van de
inlichtingenplicht

*Ministerie van Sociale
Zaken en
Werkgelegenheid*

*Referentie: 2017-
0239/ADB/bw/nf/ms*

31 maart 2017

Managementsamenvatting

Dit rapport presenteert een foto van het beleid en de uitvoering van de handhaving in het kader van sociale verzekeringswetten. Deze foto brengt het gehele panorama van handhavingsactiviteiten in beeld, van voorlichting aan potentiële aanvragers van een uitkering tot controle op rechtmatige verstrekking, het opsporen van misbruik gebruik van sociale zekerheidswetten, sanctionering bij vastgestelde overtredingen, het terugvorderen van benadelingsbedragen en het incasseren van opgelegde boetes.

Met handhaving worden al die activiteiten van de overheid bedoeld die erop zijn gericht dat de regels worden nageleefd. Door aandacht te geven aan naleving van regels wordt het draagvlak voor solidariteit onder de burgers die gezamenlijk de middelen voor sociale zekerheid moeten opbrengen behouden en wellicht vergroot. Het voorkomen van het verstrekken van een uitkering als deze ten onrechte is aangevraagd of het stopzetten van een uitkering als deze onrechtmatig is verkregen inclusief het terugvorderen van het benadelingsbedrag en het opleggen van een boete dragen bij aan de betaalbaarheid en het maatschappelijk draagvlak van de sociale zekerheid. Tevens kan handhaven de effectiviteit en doelmatigheid van de bedrijfsvoering van uitvoeringsorganisaties bevorderen.

Om zicht te krijgen op het handhavingsbeleid en de doeltreffendheid en doelmatigheid daarvan, heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in oktober 2014 aangekondigd een evaluatie uit te voeren. In deze evaluatie staat de handhaving van elf sociale zekerheidswetten centraal¹, inclusief het sanctieregime zoals vastgelegd in de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (hierna: "Fraudewet"). Het gaat om een evaluatie van het beleid en de uitvoering, van preventie tot sanctionering en afdoening, maar beperkt tot het handhaven van de naleving van de inlichtingenplicht².

De inlichtingenplicht betreft de verplichting, die in het kader van socialezekerheidswetten aan mensen die een uitkering ontvangen is opgelegd, om op verzoek van de uitvoeringsorganisatie of onverwijld uit eigen beweging mededeling te doen van alle feiten en omstandigheden waarvan redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op arbeidsinschakeling of het recht op en hoogte van de uitkering. In feite vormt het naleven van de inlichtingenplicht dus de belangrijkste basis voor een rechtvaardige uitkeringsverstrekking.

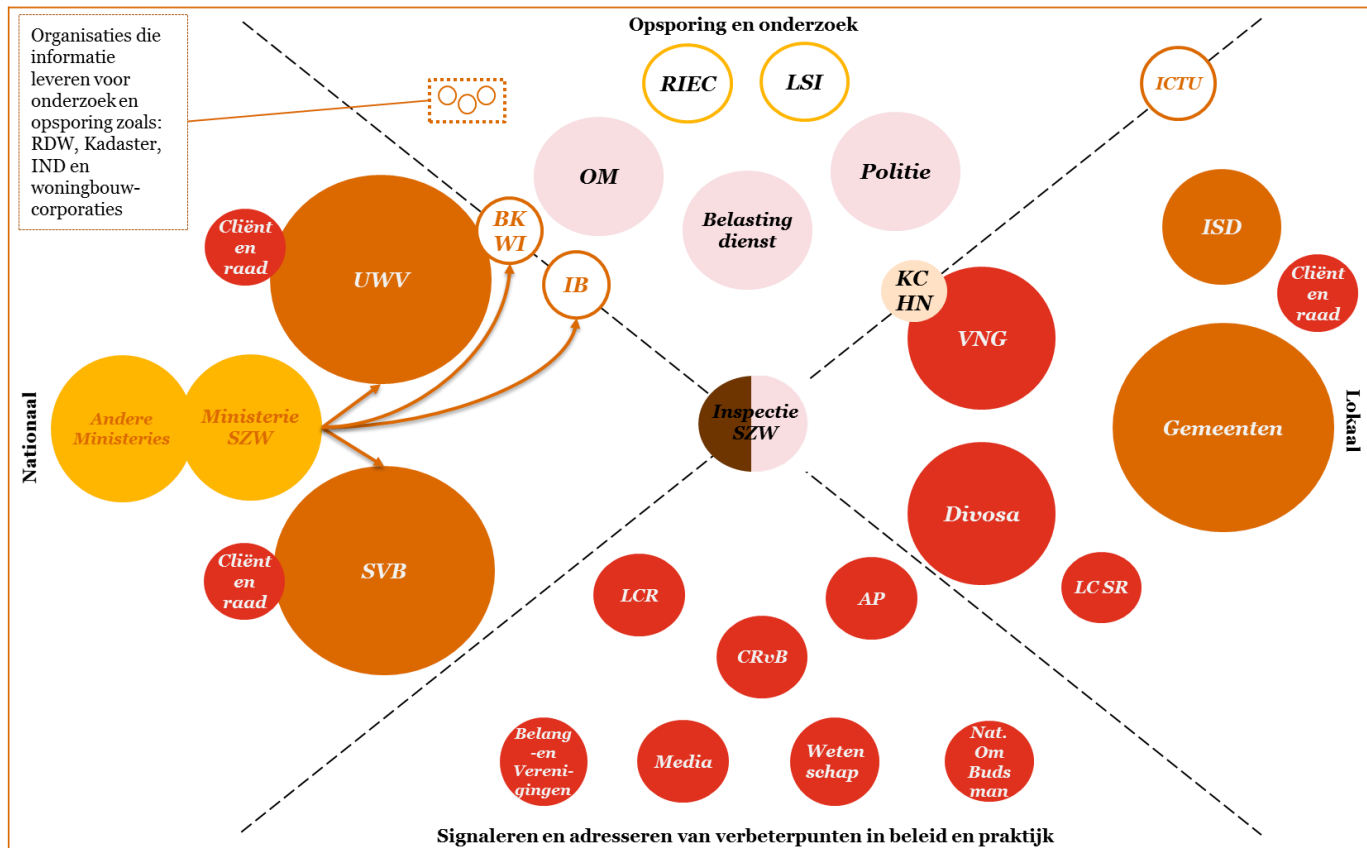
Het doel van de evaluatie is inzicht te geven in de doelen, middelen en activiteiten van zowel SZW als UWV, SVB en gemeenten (een zogenaamde 'foto' van het beleid en de praktijk van handhaving), op basis waarvan lessen geleerd kunnen worden ten behoeve van het ontwikkelen van aanvullend beleid, nieuwe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

Het ministerie van SZW heeft ervoor gekozen de evaluatie in drie fasen op te delen. Elke fase resulteert in een afzonderlijk rapport, het voorliggende rapport betreft fase 1: *onderzoek naar de stand van zaken van het handhavingsbeleid en handhavingsactiviteiten inzake de sociale zekerheidswetten, inclusief krachtenveldanalyse en beantwoording van de vraag welke efficiency- en effectiviteitsvragen empirisch te onderzoeken zijn*. Fase 2 betreft het rapporteren van geleerde lessen en verbetermogelijkheden. Fase 3 ten slotte betreft de vormgeving en uitvoering van een empirisch onderzoek naar effectiviteit van specifieke instrumenten in de handhaving.

Handhaving van socialezekerheidswetten is een samenspel van een groot aantal actoren. In dit rapport zijn deze actoren in kaart gebracht, hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden beschreven alsook hun plaats in het totale handhavingsveld.

¹ 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).

² Deze evaluatie betreft de handhaving op het naleven van deze inlichtingenplicht. De handhaving op de zogenaamde inspanningsverplichtingen, bijvoorbeeld om te solliciteren of een tegenprestaties te leveren, is geen onderwerp van deze evaluatie.



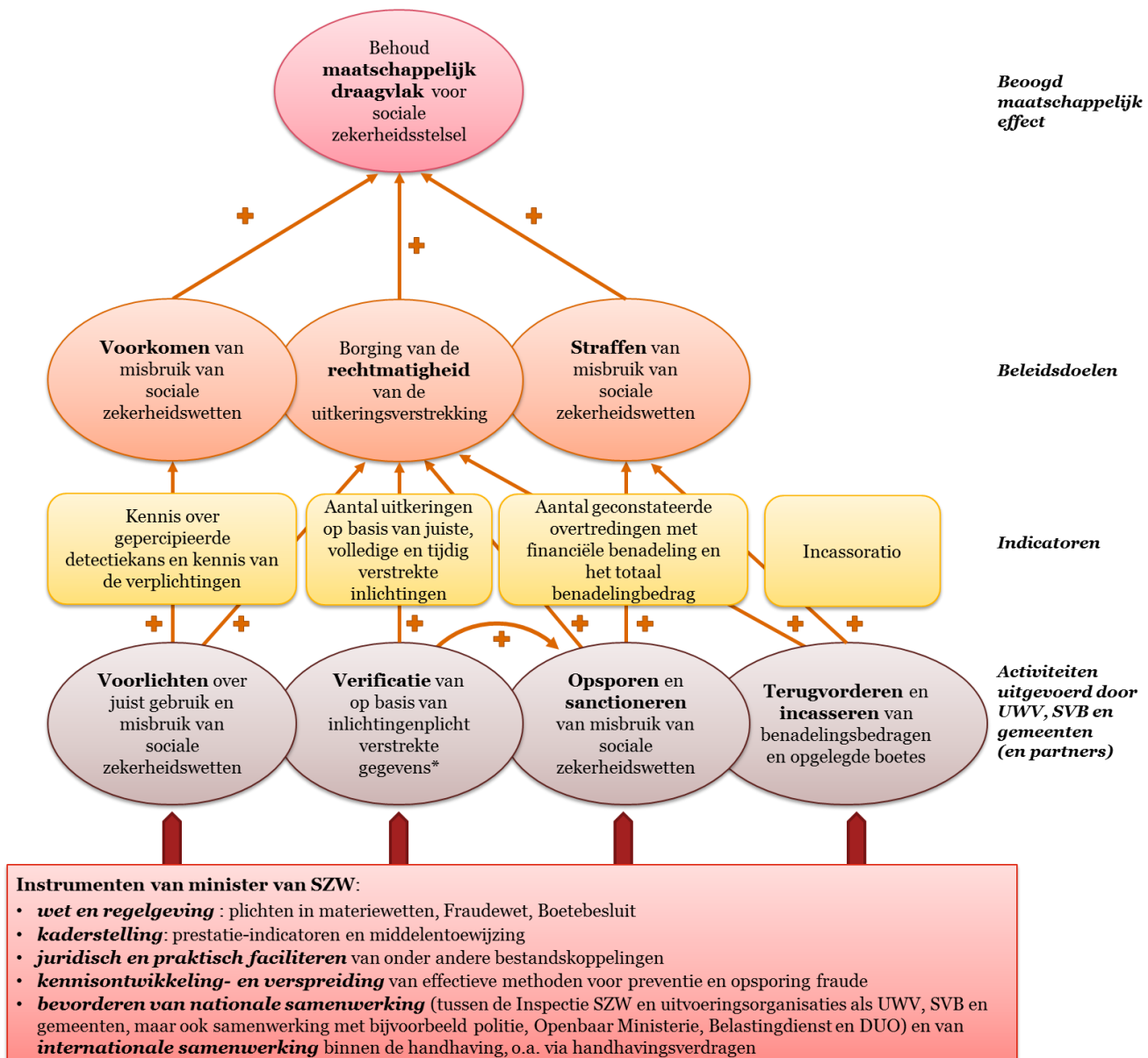
Legenda

	Uitvoeringsorganisaties sociale zekerheid
	Wetgever
	Stelsteloetzicht
	Samenwerkingsgremia, op basis van convenanten
	Begeleiding/ advisering en ondersteuning gemeenten
	Lobby en/of Beleidsbeïnvloeding
	Handhaving en controle
	Netwerk en koppelpunt voor informatiedeling

Afkortingen

AP:	Autoriteit Persoonsgegevens
BKWI:	Bureau Keteninformatie Werk en Inkomen
CRvB:	Centrale Raad van Beroep
IB:	Inlichtingenbureau
ICTU:	ICT Uitvoeringsorganisatie
ISD:	Intergemeentelijke Sociale Dienst
KCHN:	Kenniscentrum Handhaving en Naleving
LCSR:	Landelijk Contact Sociaal Rechercheurs
LCR:	Landelijke cliëntenraad
LSI:	Landelijke stuurgroep Interventieteams
OM:	Openbaar Ministerie
RIEC:	Regionale Informatie en Expertise Centra

Het handhavingsbeleid en de uitvoering ervan vinden plaats vanuit een impliciete beleidstheorie die in dit rapport is geëxpliciteerd. Deze beleidstheorie is opgebouwd vanuit het beoogd maatschappelijk effect, het behoud van maatschappelijk draagvlak voor het sociale zekerheidsstelsel, via de geformuleerde beleidsdoelen (voorkomen van misbruik, borging van rechtmatige verstrekking en straffen van misbruik) naar de activiteiten die door de uitvoeringsorganisaties worden ingezet. Ook zijn de indicatoren aangegeven die inzicht bieden in de realisatie van de beleidsdoelen. De '+'-tekens bij de pijlen in de figuur duiden een positieve oorzaak-gevolgrelatie aan: in de beleidstheorie is onder andere de veronderstelling dat het voorkomen van misbruik van socialezekerheidswetten bijdraagt aan het behoud van maatschappelijk draagvlak voor het socialezekerheidsstelsel.



* 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

In de in dit rapport gepresenteerde 'foto' is vervolgens het instrumentarium van de minister van SZW in kaart gebracht waarmee deze richting aan en sturing op het handhavingsbeleid kan geven. Ook is het handhavingsbeleid van UWV, SVB en, voor zover mogelijk, van gemeenten beschreven.

Ook wordt de samenwerking tussen ketenpartners in de handhaving op landelijk en (inter)gemeentelijk niveau beschreven en gaat dit rapport in op de bronnen en knooppunten van informatie waarvan UWV, SVB en

gemeenten gebruikmaken. Er wordt kort ingegaan op de overdracht van zaken aan het OM voor strafrechtelijke behandeling en tot slot op het belang van het uitwisselen van signalen tussen gemeenten, maar zeker ook tussen afdelingen binnen één gemeentelijke organisatie.

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). Er is verkend van welke van deze handhavingsinterventies het effect verder empirisch onderzocht zou kunnen worden, zodat het ministerie van SZW kan bepalen of het gevoerde beleid en de daarmee samenhangende activiteiten effectief is.

Omdat gebleken is dat verschillende interventies onderzoekbaar zijn, is een prioritering gemaakt op basis van relevantie en de omvang van het potentieel effect. Om de omvang van het potentieel effect te meten is eerst een kosten-batenanalyse gemaakt vanuit het perspectief van de uitkeringsontvanger: welk type schending van de inlichtingenplicht levert per saldo de grootste baten op? Schending van de inlichtingenplicht die het meest oplevert voor de uitkeringsontvanger levert het grootste risico op voor de uitkeringsverstrekker, zeker als het om een grote groep uitkeringsontvangers gaat. Beleid dat gericht is op het terugdringen van deze schending van de inlichtingenplicht levert daarom potentieel de grootste baten op.

De interventies die mogelijk interessant zijn om in een vervolgonderzoek empirisch te onderzoeken zijn, geprioriteerd:

1. voorlichting en screening aan de poort – in de vorm van een vergelijking tussen gemeenten;
2. voorlichting van bestaande uitkeringsontvangers – in de vorm van een experiment;
3. uitwisseling van gegevens – in de vorm van een vergelijking tussen gemeenten;
4. de Fraudewet – in de vorm van een vergelijking in de tijd;
5. de Fraudewet – in de vorm van een literatuuronderzoek;
6. het beïnvloeden van gedrag – in de vorm van een experiment.

Empirisch onderzoek naar deze interventies is mogelijk binnen de voorziene kaders van fase 3 van deze evaluatie.

Inhoudsopgave

Afkortingen en begrippen	8
1. Inleiding en leeswijzer	12
1.1. Aanleiding voor deze evaluatie	12
1.2. Aard van de opdracht	12
1.3. Hoofdpunten van de onderzoeksaanpak	14
1.4. Leeswijzer voor dit rapport	14
2. Krachtenveldanalyse	16
2.1. Actoren in de handhaving en hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden	16
2.1.1. Ministerie van SZW	16
2.1.2. UWV	16
2.1.3. SVB	17
2.1.4. Gemeenten	17
2.1.5. Ketenpartners, koepelorganisaties, belangenbehartiging	18
2.2. Sturing	27
Sturing in de praktijk: afspraken en activiteiten	29
2.3. Krachtenveldanalyse	30
3. 'Foto' van het beleid en uitvoering van het handhavingsbeleid	34
3.1. Beleidstheorie	34
3.2. Handhavingsbeleid SZW	36
3.2.1. Wet- en regelgeving	36
3.2.2. Preventie	43
3.2.3. Controle	44
3.2.4. Opsporing in bestuursrecht en strafrecht	46
3.2.5. Sanctionering, terug- en invordering	47
3.2.6. Kaderstelling richting UWV en SVB	48
3.2.7. Ondersteuning van de uitvoering	49
3.2.8. Middelen besteed aan handhaving	49
3.3. Schematische weergave van de uitvoeringspraktijk handhaving van de inlichtingenplicht	51
3.4. Handhavingsbeleid van het UWV en de SVB	54
3.4.1. Het UWV	54
3.4.2. SVB	65
3.4.3. Nieuwe instrumenten en activiteiten UWV en SVB, te realiseren in 2017	76
3.5. Handhavingsbeleid van gemeenten	77

3.5.1. Wet- en regelgeving	77
3.5.2. Preventie	78
3.5.3. Controle	81
3.5.4. Opsporing	82
3.5.5. Sanctionering	83
3.5.6. Terug- en invordering	84
3.5.7. Meetbaar maken van handhavingsinspanningen bij gemeenten	88
3.5.8. Nieuwe instrumenten en activiteiten, te realiseren in 2017	88
<hr/>	
4. Functioneren van de keten op het onderdeel handhaving	90
<hr/>	
4.1. Overleggrema en hun effectiviteit	90
4.1.1. Overleggrema in de keten: informatie- en gegevensuitwisseling	92
4.1.2. Overleggrema in de keten: opsporing en sanctionering	94
4.1.3. Samenwerking rondom fenomenen en thema's	94
<hr/>	
4.2. Samenwerking en informatie-uitwisseling tussen het UWV, de SVB en ketenpartners: gemaakte afspraken en naleving daarvan	96
4.3. Samenwerking en informatie-uitwisseling tussen gemeenten en ketenpartners: gemaakte afspraken en effecten daarvan	97
4.4. Aanvullende observaties	102
<hr/>	
5. Is de effectiviteit van handhaving te onderzoeken?	103
<hr/>	
5.1. Effectmeting	104
5.1.1. Effectiviteit en efficiëntie	104
5.1.2. Effecten kunnen worden gemeten op einddoelstellingen of tussenresultaten	104
5.1.3. Effectladder	105
<hr/>	
5.2. De onderzoekbaarheid van de interventies	107
5.3. Ordening van de interventies waarvan de effectiviteit onderzocht kan worden	109
<hr/>	

Appendices

Appendix A. Analyse kader ten behoeve van de evaluatie handhavingsbeleid SZW	112
Appendix B. Gebruikte bronnen	123
Appendix C. Ondersteunende achtergrondinformatie	132
Appendix D. De onderzoekbaarheid van beleid en interventies, per interventie	139
Appendix E. Risicofactoren fraude	152

Afkortingen en begrippen

Afkortingen

AIO	Aanvullende inkomensvoorziening ouderen
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
ANW	Algemene Nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
AP	Autoriteit Persoonsgegevens
BKWI	Bureau Keteninformatie Werk en Inkomen
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BUIG	Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorziening Gemeenten
BRP	Basisregistratie Personen
BVK	Beroepsvereniging voor klantmanagers
BZK	(ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBP	College Bescherming Persoonsgegevens
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
College van B&W	College van Burgemeesters en Wethouders
CRvB	Centrale Raad van Beroep
DG	Directeur-Generaal
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
FIOD	Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst
FTE	Fulltime equivalent
GBi	Gemeentelijke basisprocessen inkomen
IB	Inlichtingenbureau
IBF	Internationaal Bureau Fraude-informatie
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
ICTU	Stichting ICTU
IND	Immigratie en Naturalisatiedienst

iRN	Internet Recherche en Onderzoek Netwerk
ISD	Intergemeentelijke samenwerkingsdienst
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
IVA	Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten
IAU	Incidentele aanvullende Uitkering
JustID	Justitiële Informatiedienst
JSF	Joint Social Fraud
KCNH	Kenniscentrum Naleving en Handhaving
LAA	Landelijke Aanpak Adreskwaliteit
LCR	Landelijke Cliëntenraad
LCSR	Landelijk contact sociaal rechercheurs
LIEC	Landelijk Informatie en Expertise Centrum
LSI	Landelijke Stuurgroep Interventieteams
MvT	Memorie van toelichting
MAU	Meerjarige aanvullende uitkering
M&O-risico's	Misbruik en oneigenlijk gebruik risico's
U&H toets	Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets
OM	Openbaar Ministerie
PwC	PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.
Participatiewet	Participatiewet
RCF	Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding
RPF	Regionaal Platform Fraudebestrijding
RDW	Rijksdienst voor het Wegverkeer
RIEC	Regionale Informatie en Expertise Centra
SEO	SEO Economisch Onderzoek
SG	Secretaris-Generaal
(Wet) SUWI	(Wet) structuur uitvoering werk en inkomen
SyRI	Systeem risico indicatie
SVB	Sociale Verzekeringsbank

SZW	(ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TW	Toeslagenweg
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
V&J	ministerie van Veiligheid en Justitie
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).
- *Incasso*: De inning van de vordering.
- *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.
- *Leefvormfraude*: Hiervan is sprake als iemand met een bijstand of AOW-uitkering een gezamenlijke huishouding voert met een partner zonder dat te melden aan de uitkeringsinstantie.
- *LKC (Landelijk Kenniscentrum Handhaving)*: fungeert – per 1 januari 2012 – als ‘BackOffice’ voor de RCF’s. (o.a. door: het ontwikkelen handhavingskennis en – producten en het uitwisselen van informatie, ervaringen, producten en kennis).
- *RCF’s - Kenniscentra Handhaving* (voorheen Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding): De 9 RCF Kenniscentra Handhaving zijn een initiatief van het ministerie van SZW om gemeenten en handhavingspartners in het WIZ-domein (Werk, Inkomen en Zorg) te verbinden en te versterken. De RCF’s vormen hiertoe een landelijk dekkend netwerk, van waaruit ze gemeenten en partners koppelen, adviseren en ondersteunen.
- *RPF: Regionaal Platform Fraudebestrijding*. Dit platform bestaat uit bestuurlijke vertegenwoordigers van gemeenten in de regio en vertegenwoordigers van de ketenorganisaties (belastingdienst, UWV,

ect.). Op regionaal niveau vormt elk RCF het uitvoerend orgaan van het Regionale Platform Fraudebestrijding (RPF). Het RPF stelt het jaarplan van het RCF vast en stuurt op de uitvoering ervan.

- *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.
- *Sociale Recherche*: Deze instantie is gespecialiseerd in het opsporen van fraudezaken, zoals zwartwerken, werken zonder inkomsten te melden, het verzwijgen van vermogen en woonfraude. Bij een vermoeden van niet-naleving van de inlichtingenplicht mag de Sociale Recherche naast de administratieve controle (het vergelijken van gegevens) ook andere wettelijke opsporingsmethoden gebruiken zonder dat betrokkene daarvan op de hoogte moet worden gesteld. Het horen van getuigen en het instellen van een buurtonderzoek kunnen daar deel van uit maken. Naast opsporing van niet-naleving van de inlichtingenplicht op verzoek van de samenwerkende regiogemeenten, is de sociale recherche een aantal gemeenten ook van dienst bij het uitvoeren van preventietaken.
- *Strafrechtelijke sanctie*: Een door de rechter opgelegde straf.
- *Suwinet*: Platform voor gegevens deling (Wet) structuur uitvoering werk en inkomen.
- *Suwinet-Inkijk*: Biedt overheidsorganisaties de mogelijkheid om gegevens van burgers, die bij andere overheidsorganisaties of basisregistraties zijn opgeslagen, te raadplegen in een webtoepassing.
- *Vermogensfraude*: Hiervan is sprake als iemand met een bijstandsuitkering (een deel van) zijn vermogen niet opgeeft.
- *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. (Handhavingsprogramma 2011- 2014)
- *Woonadresfraude*: Hiervan is sprake als een uitkeringsontvanger een ander adres opgeeft, dan waar hij of zij verblijft. Ook het niet melden van verblijf in detentie valt hieronder.
- *Zwarte fraude*: Hieronder wordt verstaan het verrichten van arbeid waarover geen belasting en premies zijn betaald en die niet is gemeld bij de uitkeringsinstantie.

1. Inleiding en leeswijzer

Dit rapport presenteert een foto van het beleid en de uitvoering van de handhaving in het kader van sociale verzekeringswetten. Deze foto brengt voor zover mogelijk het gehele panorama van handhavingsactiviteiten in beeld, van voorlichting aan (potentiële) aanvragers van een uitkering tot controle op rechtmatige verstrekking, het opsporen van misbruik³ van sociale zekerheidswetten, de sanctionering bij geconstateerde overtredingen, het terugvorderen van benadelingsbedragen en het incasseren van opgelegde boetes.

Met handhaving worden al die activiteiten van de overheid bedoeld die erop zijn gericht dat de regels worden nageleefd.⁴ Door aandacht te geven aan naleving van regels wordt het draagvlak voor solidariteit onder de burgers die gezamenlijk de middelen voor sociale zekerheid moeten opbrengen behouden en wellicht vergroot. Het voorkomen van het verstrekken van een uitkering als deze ten onrechte is aangevraagd of het stopzetten van een uitkering als deze onrechtmatig is verkregen inclusief het terugvorderen van het benadelingsbedrag en het opleggen van een boete dragen daarnaast bij aan de betaalbaarheid van de sociale zekerheid. Tevens kan handhaven de doeltreffendheid en doelmatigheid van de bedrijfsvoering bevorderen. Door goede samenwerking tussen partijen in de informatieketen kan bijvoorbeeld al veel informatie worden gecontroleerd met beperkte inzet van zowel uitvoeringsorganisaties als uitkeringsontvangers.

1.1. Aanleiding voor deze evaluatie

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 sociale zekerheidswetten, inclusief het sanctieregime zoals vastgelegd in de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (hierna: “Fraudewet”). Het gaat om een evaluatie van de gehele handhaving, waaronder zowel het handhavingsbeleid als de volledige uitvoering ervan, van preventie tot sanctionering, maar wel beperkt tot het handhaven van de **inlichtingenplicht**.⁵

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 elf socialezekerheidswetten (de ‘lessen voor de toekomst’). Dit rapport bevat de foto van het beleid en de praktijk van handhaving.

1.2. Aard van de opdracht

SZW heeft ervoor gekozen het onderzoek in drie fasen op te delen. Voor iedere fase zijn door SZW te beantwoorden hoofdvragen en verschillende sub-vragen opgesteld die gedurende het onderzoek beantwoord dienen te worden (*Analysekader ten behoeve van de evaluatie handhavingsbeleid SZW*, dat als appendix A is bijgevoegd bij dit rapport). Elke fase resulteert uiteindelijk in een rapport.

³ Er wordt ook wel gesproken van oneigenlijk gebruik en misbruik. In dit rapport hanteren wij, op verzoek van SZW, enkel de term ‘misbruik’.

⁴ Zie voor deze definitie van handhaven bijvoorbeeld: Fenger, M. en X. Maan, *Hoogwaardig handhaven in de gemeentelijke praktijk* (Rotterdam, April 2014).

⁵ Met de inlichtingenplicht wordt bedoeld dat de belanghebbende bij de uitkering op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling doet van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op en de hoogte van een uitkering. Deze evaluatie betreft de handhaving op het naleven van deze inlichtingenplicht. De handhaving op de zogenaamde inspanningsverplichtingen, bijvoorbeeld om te solliciteren of een tegenprestatie te leveren, is geen onderwerp van deze evaluatie.

Per fase dienen de volgende zaken onderzocht te worden – dit betreft telkens een onderzoek naar de handhaving van de inlichtingenplicht:

Fase 1:	Onderzoek naar de stand van zaken van het handhavingsbeleid en handhavingsactiviteiten inzake de sociale zekerheidswetten, 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 efficiencyvraagstukken.

Het voorliggende rapport betreft fase 1: *onderzoek naar de stand van zaken van het handhavingsbeleid en handhavingsactiviteiten inzake de sociale zekerheidswetten, inclusief krachtenveldanalyse en beantwoording van de vraag welke efficiency- en effectiviteitsvragen empirisch te onderzoeken zijn.*

Onder **handhaving** inzake de socialezekerheidswetten wordt in dit rapport verstaan: al die activiteiten van de overheid die erop zijn gericht dat de regels zoals vastgelegd in of naar aanleiding van socialezekerheidswetten worden nageleefd.⁶

Naast de inlichtingenplicht kennen socialezekerheidswetten ook inspanningsverlichtingen, zoals het verlenen van medewerking aan de uitvoeringsorganisaties die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van de sociale zekerheidswetten. Meer concreet gaat het bijvoorbeeld over de verplichtingen tot arbeidsinschakeling in het kader van de participatiewet (verkrijgen, aanvaarden en behouden van werk, meewerken aan de voorzieningen die door de gemeente wordt geboden, meewerken aan een tegenprestatie). Deze inspanningsverplichtingen vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Specifiek richt deze evaluatie zich op de handhaving van de inlichtingenplicht zoals die in de verschillende socialezekerheidswetten is vastgelegd. Met de **inlichtingenplicht** wordt bedoeld dat de belanghebbende bij de uitkering op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling doet van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op en de hoogte van een uitkering.⁷

Aanvragers en gebruikers van uitkeringen uit socialezekerheidswetten dienen zich aan de inlichtingenplicht te houden, **overtreding van de inlichtingenplicht** kan leiden tot het beëindigen, verlagen, opschorten van de uitkering, het terugbetalen van het teveel uitgekeerde en zelfs tot een boete. De hoogte van de boete hangt onder andere af van de mate van verwijtbaarheid, de omstandigheden en de ernst van de overtreding met betrekking tot de schending van de inlichtingenplicht. In beginsel wordt in de gevallen waarin de overheid voor meer dan € 50.000 is benadeeld aangifte gedaan bij het OM, hierop zijn echter een aantal uitzonderingen gemaakt.⁸

Overtreding van de inlichtingenplicht wordt in het maatschappelijk verkeer nogal eens aangeduid met fraude. Omdat 'fraude' geen omschrijving is in de sociale zekerheidswetgeving⁹ en omdat de mate waarin overtredingen van de inlichtingenplicht de uitkeringsaanvrager of -gebruiker kan worden verweten sterk varieert spreken wij in dit onderzoek niet over 'fraude', maar gebruiken wij de term 'overtreding (of 'niet-naleving') van de inlichtingenplicht'.¹⁰

⁶ De meer beleidsmatige definitie die wordt gehanteerd door Divosa, UWV en VNG luidt als volgt: Handhaving is het geheel van instrumenten dat ingezet wordt om compliance, in termen van nalevingbereidheid, te bereiken. Het gaat daarbij om gedragsbeïnvloeding. Het instrumentarium omvat alle activiteiten die erop gericht zijn om de klant de stimuleren de democratisch afgesproken wet- en regelgeving na te leven. CWI, Divosa, UWV, VNG (2005). "Mensen aan het werk" SUWI – Ketenprogramma – Algemeen ketenoverleg 15 november 2004.

⁷ Inspectie SZW (2014). *Sanctieoplegging door gemeenten UWV en SVB na invoering van de Fraudewet – Nota van bevindingen.*

⁸ Aanwijzing sociale zekerheidsfraude, geldend vanaf 1 april 2016. <http://wetten.overheid.nl/BWBR0037704/2016-04-01>

⁹ Fraude komt zelfs niet voor als omschrijving van overtreding van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, die ook wel wordt aangeduid als de Fraudewet.

¹⁰ In ons rapport gebruiken wij wel termen zoals 'fraudesignalen, fraudeonderzoek, fraudeteams, frauderisico's, woonfraude, fraudemeldingen enzovoorts' omdat deze termen veelvuldig door de uitvoeringsorganisaties worden gebruikt. Het begrip fraude wordt ook toegepast indien specifiek 'opzettelijke schending van de inlichtingenplicht' wordt bedoeld, zoals toepasselijk in de strafrechtelijke zin van het begrip fraude.

De door SZW gevraagde evaluatie betreft de handhaving van inlichtingenplicht voor de volgende sociale zekerheidswetten en -regelingen (de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van deze wetten zijn tussen haakjes gezet):

De werknemersverzekeringen (UWV):

- Werkloosheidswet (WW)
- Ziektewet (ZW)
- Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO)
- Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA)
- Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong)
- Toeslagenwet (TW)

De volksverzekeringen (SVB):

- Algemene kinderbijslagwet (AKW)
- Algemene nabestaandenwet (ANW)
- Algemene ouderdomswet (AOW)

De sociale voorziening (SVB):

- Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO-regeling)

De sociale voorzieningen (gemeenten):

- Participatiewet (Participatiewet)/Wet werk en bijstand (WWB)
-

Ook de Fraudewet (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving) wordt in dit onderzoek meegenomen.

Het onderzoek strekt zich niet uit tot de strafrechtelijke keten (Openbaar Ministerie, rechter) en zal dus alleen uitspraken doen over handhaving tot en met een eventueel moment van overdracht aan de strafrechtketen.

1.3. Hoofdpunten van de onderzoeksrapport

Het onderzoek is begeleid door drie medewerkers van het ministerie van SZW, die ruggespraak hielden met een interne werkgroep, waarbij verschillende beleidsdirecties waren betrokken, en een externe werkgroep, waarin het veld van uitvoerende organisaties in de sociale zekerheid waren vertegenwoordigd. Uitgangspunt voor de onderzoeksrapport is het eerdere genoemde *Analysekader ten behoeve van de evaluatie handhavingsbeleid SZW*. De onderzoeksrapport is besproken met het ministerie van SZW en door hen aangevuld en geaccordeerd.

De onderzoeksrapport kent twee methoden van dataverzameling, te weten documentanalyse en interviews. Voor het overzicht van de gebruikte bronnen verwijzen wij naar appendix B.

Daarnaast zijn in het kader van het onderzoek 50 interviews uitgevoerd, waarvan 25 onder gemeenten in verschillende grootteklassen en verspreid door het land. De overige 25 interviews betreffen organisaties in het krachtenveld van de sociale zekerheid. Op verzoek van het ministerie van SZW zijn de namen van de geïnterviewden en hun organisaties niet in het rapport vermeld.

Het onderzoek is afgerond met een validatiebijeenkomst op 23 februari 2017. In deze bijeenkomst zijn de belangrijkste bevindingen van het onderzoek in de vorm van stellingen voorgelegd aan vertegenwoordigers van het uitvoeringsveld. De reacties op de stellingen en andere inzichten uit de validatiesessie zijn verwerkt in het rapport.

1.4. Leeswijzer voor dit rapport

Dit rapport bevat in de navolgende hoofdstukken:

- een analyse van het krachtenveld van de handhaving in de sociale zekerheid (hoofdstuk 2);
- een 'foto' van het beleid en de uitvoering van handhaving in de sociale zekerheid (hoofdstuk 3);
- een hoofdstuk over het functioneren van de handhaving, met name waar het gaat om samenwerking en overleggen (hoofdstuk 4);
- de resultaten van een inventarisatie van de onderzoekbaarheid van effectiviteit en efficiëntie van specifieke instrumenten en werkwijzen in de handhaving (hoofdstuk 5).

Naast deze hoofdstukken is een viertal appendices opgenomen, te weten:

- het door het ministerie van SZW opgestelde *Analysekader ten behoeve van de evaluatie handhavingsbeleid SZW* (appendix A);
- een overzicht van de voor dit onderzoek gebruikte bronnen (appendix B);
- ondersteunende achtergrondinformatie (appendix C):
 - achtergrondinformatie over de inlichtingenplicht per wet; en
 - kerngegevens over de handhaving.
- technische informatie over onderzoekbaarheid van de effecten van beleid en interventies (appendix D); en
- risicofactoren voor het plaatsvinden van fraude, die van belang zijn bij effectenonderzoek.

De eindrapportages van de fasen 2 en 3 van dit onderzoek worden als aparte documenten op een latere datum opgeleverd.

Dit document is het eindrapport van de eerste fase van de evaluatie van het handhavingsbeleid Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze evaluatie is uitgevoerd door PwC en SEO Economisch Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in de periode 1 november 2016 – 31 maart 2017. Deze evaluatie is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van Adri de Bruijn en Peter van Driel, beiden partner bij PwC. Het onderzoeksteam bestaat uit:

Wim Wensink (projectleider, PwC)

Bas Warmenhoven (PwC)

Nathalie Feitsma (PwC)

Berend van der Molen (PwC)

Lucy Kok (SEO).

2. Krachtenveldanalyse

2.1. Actoren in de handhaving en hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

In dit onderzoek zijn de verschillende partijen die betrokken zijn bij de handhaving van de inlichtingenplicht meegenomen. In dit hoofdstuk worden de rollen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen geschetst die bij de handhaving van sociale zekerheidswetten en -voorzieningen betrokken zijn. Ook gaan wij in op de sturingsrelaties tussen het ministerie van SZW en de uitvoeringsorganisaties, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en gemeenten. Tot slot volgt een analyse van het krachtenveld in de handhaving in de sociale zekerheid.

2.1.1. Ministerie van SZW

De minister van SZW is verantwoordelijk voor het doen uitvoeren van de sociale zekerheidswetgeving door de uitvoeringsorganen en draagt zorg voor:¹¹

- de vormgeving, het onderhoud en de werking van het stelsel van wet- en regelgeving, de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (wet SUWI), waarbinnen de uitvoeringsorganen opereren;
- de vormgeving van het stelsel van socialezekerheidswetten die gemeenten, het UWV en de SVB uitvoeren;
- de vaststelling van de budgetten die aan het UWV, de SVB en het Inlichtingenbureau (IB) beschikbaar worden gesteld met daarbij passende prestatieafspraken;
- de sturing van en het toezicht op de rechtmatige, doelmatige, doeltreffende en klantgerichte uitvoering door het UWV, de SVB en het IB en de verantwoording daarover;
- de vaststelling van de omvang van de middelen die aan de Landelijke Cliëntenraad (LCR) beschikbaar worden gesteld.

Handhaving en het borgen van naleving van de inlichtingenplicht is niet expliciet als verantwoordelijkheid van de minister vermeld. Voor de uitvoering door UWV, SVB en IB kan sturing en toezicht op de rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering, worden gezien als een verantwoordelijkheid van de minister op het gebied van handhaving. Vanwege de bestuurlijke autonomie van gemeenten heeft de minister voor de rechtmatige uitvoering van de Participatiewet (zie paragraaf 2.1.4) geen verantwoordelijkheid in bovenstaande opsomming.

De minister financiert de inkomensondersteuning door gemeenten, via het Gemeentefonds. Volgens de Rijksbegroting is de minister in dit kader onder meer verantwoordelijk voor: “Het ter beschikking stellen aan en verdelen van middelen onder gemeenten voor de inkomensvoorziening vanuit de Participatiewet, waarin begrepen zijn de IOAW, IOAZ en algemene bijstand voor startende zelfstandigen”¹². De minister houdt systeemtoezicht; bij ernstige tekortkomingen in de gemeentelijke uitvoering van de Participatiewet kan de minister aanwijzingen geven aan gemeenten over de uitvoering van de Participatiewet of ingrijpen in de uitvoeringsorganisatie.

2.1.2. UWV

De taken en bevoegdheden van UWV liggen vast in de wet SUWI. Het UWV draagt conform de wet SUWI zorg voor de landelijke uitvoering van de werknemersverzekeringen, waaronder de Werkloosheidswet (WW), Ziektewet (ZW), Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (Wao), Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) en de

¹¹ http://www.rijksbegroting.nl/2016/voorbereiding/begroting,kst212308_21.html

¹² Rijksbegroting 2016. Vaststelling begroting Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2016, artikel 2. Bijstand, Participatiewet, Toeslagenwet en Sociale Werkvoorziening
http://www.rijksbegroting.nl/2016/voorbereiding/begroting,kst212308_12.html

Toeslagenwet (TW). Daarnaast biedt UVW ook arbeidsmarkt- en gegevensdienstverlening (de zogenaamde Polisadministratie) en heeft UVW als taak het uitvoeren van sociaal medische beoordelingen van de geschiktheid tot werken.¹³

UVW is een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Concreet betekent dit dat de minister van SZW verantwoordelijk is voor het beleid dat UWW uitvoert, maar niet voor de wijze waarop de taken door UWW worden uitgevoerd. De minister is uiteindelijk stelselverantwoordelijk en daarmee ook verantwoordelijk voor de uitvoering.

De volgende vier kerntaken worden door UVW onderscheiden¹⁴:

- **Indicatiestelling:** op basis van vastgestelde criteria beoordelen van ziekte en arbeidsongeschiktheid, als grondslag voor re-integratie en het benutten van participatiemogelijkheden.
- **Uitkeren:** tijdig en correct verstrekken van uitkeringen als werken niet of niet direct mogelijk is.
- **Gegevensbeheer:** zorgdragen dat burgers slechts 1 keer gegevens over werk en uitkering aan de overheid hoeven te geven.
- **Werk:** burgers stimuleren om aan het werk te blijven of nieuw werk te vinden. UVW werkt hierbij samen met gemeenten en private partijen. Werkgevers worden ondersteund bij het vinden van personeel.

De term handhaving komt niet expliciet in de opgesomde kerntaken voor. Impliciet komen in de bovenstaande kerntaken wel elementen van handhaving terug, zoals het “beoordelen van ziekte en arbeidsongeschiktheid” en het “correct verstrekken van uitkeringen”.

2.1.3. SVB

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) draagt, conform de wet SUWI, zorg voor de landelijke uitvoering van de volksverzekeringen, waaronder de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO), de Algemene nabestaandenwet (ANW) en de Algemene Kinderbijslagwet (AKW).¹⁵ Daarnaast voert de SVB ook andere wetten en regelingen uit in opdracht van (lagere) overheden of instanties.¹⁶

De SVB is een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Concreet betekent dit dat de minister van SZW verantwoordelijk is voor het beleid dat de SVB uitvoert, maar niet voor de wijze waarop de taken door SVB worden uitgevoerd. Met andere woorden de sturing vindt plaats op afstand, op resultaat en op hoofdlijnen. Merk echter op dat de minister uiteindelijk stelselverantwoordelijk is en daarmee uiteindelijk ook verantwoordelijk voor de uitvoering – ondanks dat de uitvoering op afstand staat.

De taken en bevoegdheden van SVB liggen vast in de Wet SUWI.

De volgende twee kerntaken worden door de SVB benoemd:¹⁷

- Het verstrekken van uitkeringen en tegemoetkomingen in het sociale domein aan burgers en zorgen dat burgers weten en krijgen waar zij recht op hebben.
- Het toetsen van het recht van burgers op de door de SVB uitgevoerde regelingen en de burgers daarover informeren en zorgen voor uitbetaling.

Handhaving komt niet expliciet in de opgesomde kerntaken voor. Impliciet komen in de bovenstaande kerntaken wel elementen van handhaving terug, namelijk het “het zorgen dat burgers (...) krijgen waar zij recht op hebben” en “het toetsen van het recht van burgers op de door de SVB uitgevoerde regelingen”.

2.1.4. Gemeenten

De Nederlandse gemeenten zijn sinds 2013 verantwoordelijk voor de uitvoering van:

¹³ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0013060/2017-02-28#Hoofdstuk5>

¹⁴ www.uvw.nl

¹⁵ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0013060/2017-02-28#Hoofdstuk6>

¹⁶ Denk hierbij aan de uitvoering van de Regeling persoonsgebonden budget voor de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en de Wet Langdurige Zorg, maar ook aan de uitbetaling van uitkeringen aan remigranten. Bron: www.svb.nl

¹⁷ www.svb.nl

- de Wet Werk en Bijstand (Wwb), tot 1 januari 2015; en
- de Participatiewet (Participatiewet), vanaf 1 januari 2015.

Kern van de rol van de gemeente in het kader van de Participatiewet is om zich in te zetten om participatie te stimuleren, door¹⁸:

1. te ondersteunen naar (regulier) werk, in samenwerking met UVW; of, als dit (nog) niet kan
2. kansen te bieden op andere vormen van participatie, zoals werken met behoud van uitkering of een andere zogenoemde tegenprestatie; en
3. te voorzien in een bijstandsinkomen.

In het kader van de eerste twee gemeentelijke taken wordt een individueel plan van aanpak opgesteld samen met de cliënt, conform het principe “één gezin één plan en één regisseur”. De gemeente dient in samenspraak met de cliënt het plan van aanpak periodiek te evalueren en het zo nodig bij te stellen.

Daarnaast stelt de gemeenteraad “in het kader van het financiële beheer bij verordening regels voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet”.¹⁹ Bij het vaststellen van een overtreding van de inlichtingenplicht of andere vormen misbruik van de wet, dient het college van burgemeester en wethouders²⁰:

- een bestuurlijke boete op te leggen van ten hoogste het benadelingsbedrag wegens het niet of niet behoorlijk nakomen door de belanghebbende van de verplichting; of
- af te zien van het opleggen van een bestuurlijke boete en te volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing wegens het niet of niet behoorlijk nakomen door de belanghebbende van een verplichting; of
- af te zien van het opleggen van een bestuurlijke boete indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn.

Bovendien is het college van de gemeente die de bijstand heeft verleend verplicht de kosten van bijstand terug te vorderen voor zover de bijstand ten onrechte of in een te hoog bedrag is ontvangen als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting.²¹

Hoewel de wetgever en de rechterlijke macht dus expliciete beleidslijnen hebben vastgesteld voor het sanctioneren van misbruik, bestaat er voor gemeenten grote beleidsvrijheid bij het vormgeven van de andere stappen van de handhaving (preventie, controle en opsporing), waardoor elke individuele gemeente zelf kan beslissen hoeveel capaciteit zij inzet voor de handhaving, en hoe deze wordt verdeeld over het bewaken van de rechtmatige verstrekking van uitkeringen, preventie, controle op en opsporing van overtredingen van de inlichtingenplicht.

2.1.4.1. Intergemeentelijke Sociale Dienst

Verschillende gemeenten hebben de uitvoering van de Participatiewet belegd bij een Sociale Dienst. Dit kan een Sociale Dienst betreffen die voor een of meer gemeenten tegelijk de uitvoering van de Participatiewet realiseert, in dit geval wordt gesproken van intergemeentelijke sociale diensten (ISD). Door middel van een gemeenschappelijke regeling zijn de taken en bevoegdheden overgedragen aan de ISD. Aansturing van een ISD vindt plaats door de colleges van burgemeester en wethouders. Het dagelijks bestuur van de ISD legt verantwoording af aan de lokale gemeenteraden of in een aantal gevallen aan een intergemeentelijke raad.

Het komt voor dat de ISD ook verantwoordelijk is voor het opstellen van beleid. Vaak komt het voor dat gemeenten hun eigen beleidsregels en verordeningen kennen, ondanks dat door de ISD-en getracht wordt om het beleid te uniformeren. Voor de uitvoeringspraktijk van de ISD-en betekent dit dat er per gemeente nuance verschillen zijn.

2.1.5. Ketenpartners, koepelorganisaties, belangenbehartiging

Naast de uitvoeringsorganisaties zijn er verschillende andere partijen die betrokken zijn bij de handhaving van de sociale zekerheidswetten en -voorzieningen. Dit betreffen partijen die bij de repressieve handhaving

¹⁸ Participatiewet, § 1.2. Opdracht gemeente.

¹⁹ Participatiewet, artikel 8b. Regels bestrijding misbruik.

²⁰ Participatiewet, artikel 18a. Bestuurlijke boete.

²¹ Participatiewet, artikel 58 Terugvordering.

betrokken zijn, partijen die betrokken zijn bij dan wel een rol vervullen bij de uitwisseling van informatie-uitwisseling en partijen die invloed hebben op beleid en uitvoering door signalering en agendering van verbeterpunten. Hierna worden de verschillende betrokken partijen beschreven.

2.1.5.1. Opsporing en onderzoek

2.1.5.1.1. Inspectie SZW

De Inspectie SZW is in 2012 ontstaan uit de samenvoeging van: de Arbeidsinspectie, de Inspectie Werk en Inkomen en de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst. De Inspectie SZW heeft verschillende toezichts- en opsporingstaken. In het kader van de handhaving van de sociale zekerheid gaat het om de volgende taken ²² :

- Stelseltoezicht: De Inspectie SZW voert onderzoek uit naar de uitvoering van de sociale zekerheidswetten door UVW, SVB en gemeenten. Aan de hand van dit onderzoek biedt zij inzicht in de effectiviteit van het stelsel van werk en inkomen; de Inspectie SZW geeft een oordeel over de mate waarin partijen in de praktijk effectief bijdragen aan kabinetsdoelen.
- Opsporing. Onder verantwoordelijkheid van het OM doet de Inspectie SZW onder meer onderzoek naar zaken waarbij sprake is van grootschalige schending van de inlichtingenplicht op het terrein van sociale zekerheid.

Daarnaast heeft de Inspectie SZW een signalerende rol. Risico's en ontwikkelingen op het werkveld van sociale zaken en werkgelegenheid worden gemeld aan belanghebbenden, zoals beleidsmakers en bewindslieden. Op basis van een inventarisatie en analyse van risico's bepaalt de Inspectie SZW waar de meest hardnekkige problemen voorkomen en waar de kans op effect groot is. Sinds 2015 werkt de Inspectie SZW samen met andere inspecties als het gaat om stelseltoezicht op het domein bestaanszekerheid dit om de koppeling te maken met het brede sociaal domein. De samenwerking vindt plaats met de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), de Inspectie van het Onderwijs (IvO), de Inspectie Jeugdzorg (IJZ) en de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ).²³

De Inspectie SZW is niet betrokken bij de totstandkoming van nieuwe wetten. Wel kan het zijn dat onderzoeken van de Inspectie SZW aanleiding geven voor beleids- en wetswijzigingen.

De minister van SZW financiert de Inspectie SZW. Door middel van jaarverslagen en de jaarrekening legt de Inspectie SZW verantwoording af over het door haar gevoerde beleid.

2.1.5.1.2. Belastingdienst

De Belastingdienst geeft uitvoering aan de volgende taken:²⁴

- de heffing, controle en inning van rijksbelastingen, bijdragen zorgverzekeringswet, premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen;
- de controle op de naleving van wetgeving betreffende in-, uit- en doorvoer van goederen, en van wetgeving op economisch, gezondheids-, milieu- en veiligheidsterrein, economische ordening en financiële integriteit;
- de toekenning van en controle op inkomensafhankelijke toeslagen;
- de opsporing op al de hiervoor genoemde terreinen.

De dienst werkt samen met ketenpartners om digitalisering mogelijk te maken, toezicht te verbeteren en informatie te delen. De dienst levert in het kader van de handhaving van de sociale zekerheidswetten gegevens aan via het Bureau Keteninformatie Werk en Inkomen (BKWI), waaronder informatie over bijdragen zorg- en huurtoeslag, heffingskortingen, rekeningnummers en saldo. Dit betreffen gegevens van personen die een uitkering ontvangen.²⁵

²² Inspectie SZW (2015). *Wat doet de inspectie SZW?*

²³ Inspectie SZW (2016). Jaarplan.

²⁴ <https://belastingdienst-in-beeld.nl/over-de-belastingdienst/hoe-werken-we/>

²⁵ BKWI (2017). *Wat doet BKWI met mijn gegevens?*

Ook neemt de Belastingdienst via de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) en de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) deel aan projecten om niet-naleving van de inlichtingenplicht op te sporen. Deze projecten raken vaak ook sociale zekerheid.

2.1.5.1.3. Politie

De Politie heeft naast het zorgen voor veiligheid ook taken als het voorkomen en bestrijden van criminaliteit en het opsporen van strafbare feiten.²⁶

In relatie tot de aanpak van sociale zekerheidsfraude is de Politie betrokken bij verschillende overleggremia (zie ook hoofdstuk 4). De Politie neemt via de LSI en de RIEC's deel aan projecten waarbinnen aandacht is voor niet-naleving van de inlichtingenplicht op het gebied van de sociale zekerheid. Tot slot is de Politie ook betrokken bij verschillende lokale of regionale projecten die door gemeenten worden ingezet om overtredingen van de inlichtingenplicht op te sporen.

De Politie is in haar rol bij de aanpak van niet-naleving van de inlichtingenplicht verantwoordelijk voor het leveren van informatie, maar draagt ook zorg voor de veiligheid bij bijvoorbeeld huisbezoeken.

2.1.5.1.4. Openbaar Ministerie

Samen met de Rechtspraak vormt het Openbaar Ministerie (OM) de rechterlijke macht. Het werkterrein van het OM is het strafrecht. De hoofdtaken van het OM zijn:²⁷

- de opsporing van strafbare feiten;
- de vervolging van strafbare feiten;
- toezicht op de uitvoering van strafvonnissen.

Als ergens een strafbaar feit is gepleegd, vindt opsporing plaats. De eindverantwoordelijkheid voor de opsporing ligt bij het OM. Het OM is in het kader van de sociale zekerheid onder meer verantwoordelijk voor de opsporing door de gemeentelijke sociale recherches en de bijzondere opsporingsdiensten. Als het noodzakelijk is om dwangmiddelen te gebruiken, bijvoorbeeld een huiszoeking of het afluisteren van de telefoon, dan moet het OM eerst toestemming vragen aan de rechter.

Overtredingen van de inlichtingenplicht kunnen zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gesanctioneerd. Een strafrechtelijke interventie vindt in beginsel pas plaats wanneer er sprake is van een benadelingsbedrag van € 50.000,- of meer, maar hierop zijn uitzonderingen gemaakt. Mogelijke uitzonderingen zijn (geen limitatieve opsomming):²⁸

- er zijn strafrechtelijke dwangmiddelen toegepast;
- combinatie sociale zekerheidsfraude met een of meer (andersoortige) strafbare feiten;
- status verdachte en/of voorbeeldfunctie;
- herhaling van overtredingen binnen een bepaalde periode;
- fraude gepleegd in georganiseerd verband.

Ook in de stuur- en weeggroep die het OM sinds 2016 heeft met het UWV en de SVB wordt soms besloten om onderzoeken met een lager fraudebedrag over te dragen aan het OM. Een van de G4-gemeenten heeft eveneens afspraken met het OM gemaakt over onderzoeken vanaf een lager fraudebedrag.

Het OM neemt deel aan de LSI en is betrokken bij de RIEC's.

²⁶ www.politie.nl

²⁷ Brochure: Het OM in beeld. Openbaar Ministerie. Geraadpleegd op <https://www.om.nl/organisatie/taak/@25160/brochure-beeld>

²⁸ Aanwijzing sociale zekerheidsfraude, geldend vanaf 1 april 2016. <http://wetten.overheid.nl/BWBR0037704/2016-04-01>

2.1.5.1.5. Regionale Informatie en Expertise Centra

De RIEC's zijn overleggremia gericht op de bestrijding van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit in de samenleving. Er bestaan tien RIEC's. Daarnaast is er een Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC). Het LIEC ziet onder meer toe op beleid en strategie en ondersteunt de RIEC's.

Partijen die deelnemen aan de RIEC's zijn: gemeenten, provincies, OM, Politie, Belastingdienst, Belastingdienst/Toeslagen, Douane, Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD), Inspectie SZW, Koninklijke Marechaussee, de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND). De RIEC's verzamelen en verwerken persoonsgegevens van personen die zich mogelijk bezig houden met (verschijningsvormen van) georganiseerde criminaliteit. Hiervan is melding gemaakt bij de Autoriteit Persoonsgegevens.²⁹

Op basis van het convenant dat ten grondslag ligt aan de samenwerking tussen partijen in een RIEC kan informatie uitgewisseld worden, ook ten behoeve van de bestrijding van de schending van de inlichtingenplicht. Het RIEC-convenant is met name van belang voor de uitwisseling van gegevens rondom sociale zekerheid tussen de convenantpartners en de Belastingdienst.

Daarnaast is er in het kader van het LIEC een loket bestuurlijke signalen ingericht. Dit loket verzamelt bestuurlijke signalen op basis waarvan gesignaleerde knelpunten of kwetsbaarheden bloot gelegd kunnen worden.

“Een bestuurlijk signaal wordt gebruikt om een fenomeen bloot te leggen waarin legale processen worden gebruikt of misbruikt om criminele activiteiten te plegen of zelfs te faciliteren. De volledige definitie luidt als volgt:

In een bestuurlijk signaal wordt op basis van ervaringen uit een (opsporings)onderzoek, aandacht gevraagd voor de structurele knelpunten, kwetsbaarheden en omissies in legale maatschappelijke processen (bijvoorbeeld beleid of regelgeving), waardoor gelegenheid wordt geboden tot het plegen van (georganiseerde en of ondermijnende) criminaliteit.

Indien mogelijk worden aanbevelingen opgesteld en gericht aan de verschillende betrokken departementen om deze knelpunten en kwetsbaarheden aan te pakken.”³⁰

Meer informatie over de RIEC's is te vinden in hoofdstuk 4.

2.1.5.1.6. Landelijke Stuurgroep Interventieteams

De LSI is een overleggremium waarvoor vanuit het ministerie van SZW het voorzitterschap en secretariaat wordt geleverd. De LSI maakt onderdeel uit van de zogenaamde interventiestructuur, een landelijk dekkende structuur van multidisciplinaire interventieteams dat is opgezet om onder meer sociale zekerheids- en fiscale fraude te bestrijden.³¹

De LSI, waaraan de SVB, het UWV, gemeenten³², Inspectie SZW, Politie, OM, de IND³³ en de Belastingdienst deelnemen, is verantwoordelijk voor het functioneren van de interventieteams. De LSI bepaalt welke thema's worden opgepakt, welke interventieteamprojecten in welke regio's worden uitgerold en welke capaciteit hiervoor beschikbaar wordt gesteld. Nadat een interventieteamproject is goedgekeurd door de LSI, volgt uitvoering door het interventieteam, dit team verricht daartoe in een bepaalde buurt of wijk handhavings- en controleactiviteiten.

²⁹ RIEC, (2017). *Convenant*.

³⁰ <https://www.riec.nl/loket-bestuurlijke-signalen>

³¹ Zenc/Kennisland (2007). *Impuls voor de Interventieteams*.

³² Binnen de LSI-structuur zijn gemeenten georganiseerd in negen regionale platforms fraudebestrijding.

³³ Sinds 2017.

De inzet van de partijen, in de LSI als ook in de interventieteams zelf, wordt gefinancierd vanuit de eigen middelen van de betrokken organisaties. Vanuit het ministerie van SZW zijn middelen beschikbaar gesteld voor de ondersteuning van gemeenten binnen de interventiestructuur.³⁴

Meer informatie over de LSI en de interventiestructuur is te vinden in hoofdstuk 4.

2.1.5.2. Organisaties betrokken bij informatie-uitwisseling

2.1.5.2.1. Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen

Het BKWI is een apart organisatieonderdeel van het UVW. De oprichting van BKWI is een resultante van de invoering van de wet SUWI in 2002. Het BKWI heeft als taak persoonsgegevens over burgers te leveren aan partijen door middel van aansluiting op Suwinet, een elektronische infrastructuur.

De primaire wettelijke taken van het BKWI betreffen:

- inrichten en beheer Suwinet;
- inrichten toegangsbeveiliging Suwinet;
- ondersteunen van gebruikers bij het beheer en gebruik van Suwinet;
- adviseren en doen van voorstellen over de ontwikkeling van de regelgeving over het gebruik van Suwinet.

Het BKWI draagt zorg voor het delen van gegevens van burgers tussen het UWV, de SVB, gemeenten en andere overheidsorganisaties, voor zover de wet hiertoe de mogelijkheid biedt. Het delen van deze gegevens gebeurt via Suwinet; er wordt binnen enkele seconden een digitaal klantdossier op maat gegenereerd. Gegevens worden overigens niet opgeslagen in Suwinet. Suwinet is slechts het systeem om gegevens te transporteren.

Het BKWI biedt daarnaast ook een aparte pagina voor gegevensuitwisseling door interventieteams.

De minister van SZW financiert de dienstverlening van het BKWI en maakt daarbij prestatieafspraken. Zo wordt in dit kader door het BKWI de beschikbaarheid van het netwerk Suwinet en applicaties bijgehouden (norm: 99,5%). Ook de snelheid waarmee gegevens beschikbaar worden gesteld nadat een aanvraag is gedaan is inzichtelijk; in ten minste 95% van de gevallen dienen de gegevens binnen 6 seconden inzichtelijk te zijn.

Meer informatie over het BKWI en de samenwerkingsafspraken met andere partijen is te vinden in hoofdstuk 4.

2.1.5.2.2. Inlichtingenbureau

Het IB ondersteunt gemeenten, en de SVB als het gaat om de AIO, bij het uitvoeren van rechtmatigheidscontroles. Dit doet het IB door gegevens uit systemen van de gemeenten te koppelen aan en te vergelijken met gegevens van andere organisaties. Het IB ontvangt hiervoor inkomens- en persoonlijke gegevens van verschillende ketenpartners, waaronder van het UVW, de Belastingdienst, Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), Justitiële Informatiedienst (JustID), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW).³⁵ Indien er uit deze gegevenskoppeling signalen naar voren komen die duiden op een situatie waarin sprake is van de samenloop van een uitkeringsperiode bij de gemeente of SVB met een andere instantie dan wordt dit geregistreerd. Dit betreffen zogenaamde samenloopsignalen. Deze signalen worden, met een vooraf afgesproken frequentie, verstrekt aan de gemeente.

Het IB is een zelfstandige stichting die door middel van een planning-en-controlcyclus, inclusief budgetvaststelling, wordt aangestuurd door de minister.³⁶

Meer informatie over het IB en de samenwerkingsafspraken met andere partijen is te vinden in hoofdstuk 4.

³⁴ Er zijn middelen beschikbaar gesteld aan de VNG, voor de periode 2017 -2018 betreft dit een bedrag van € 4.994.851,-. De activiteiten worden uitgevoerd door het KCHN. Denk hierbij aan activiteiten als het inbrengen van voorstellen voor interventieteamprojecten, het begeleiden van de projecten, het ondersteunen van de bestuurlijke vertegenwoordiging vanuit de gemeente in de LSI en het RPF en het onderhouden/uitbreiden van het netwerk en de expertise ten behoeve van deze projecten.

³⁵ www.inlichtingenbureau.nl.

³⁶ Panteia/Research voor Beleid (2013). *Het verhaal achter notoire uitkeringsfraude - Eindrapport*. Een onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

2.1.5.2.3. ICTU

Stichting ICT uitvoeringsorganisatie (ICTU) is de organisatie die in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) ondersteunt. ICTU organiseert de LAA op landelijke niveau. Daarnaast ondersteunt ICTU de gemeenten die de adresbezoeken (controles) uitvoeren. ICTU verwerkt hiertoe risicosignalen in een tijdelijk ingesteld informatieknoppunt. Deze gegevens worden verrijkt en voor onderzoek aangeleverd bij gemeenten.

De LAA leidt tot een *“verhoging van de adreskwaliteit en het opsporen van adres- en adresgerelateerde fraude. Hierdoor wordt de rechtmatigheid van adresgerelateerde regelingen verhoogd en de rijksbrede aanpak van fraude en het onderliggende gedachtegoed dat fraude niet mag lonen versterkt.”*³⁷

2.1.5.3. Organisatie betrokken bij lobby en beleidsbeïnvloeding

2.1.5.3.1. VNG

Taken en verantwoordelijkheden

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is de koepelorganisatie van alle gemeenten in Nederland. De VNG ondersteunt gemeenten bij het vertalen van nationaal beleid naar gemeentelijk beleid, bij kennisdeling over de uitvoeringspraktijk en behartigt de belangen van alle gemeenten bij diverse partijen.³⁸

Wijze van financieren

De activiteiten die de VNG verricht voor gemeenten worden op verschillende wijzen gefinancierd. Door middel van contributie, bijdrage voor projecten door middel van subsidies en uitnames Gemeentefonds en overige financiering (onder meer dienstverlening aan derden, inkomsten uit de dochterbedrijven). SZW financiert de VNG voor diverse projecten en collectieve activiteiten.³⁹

Invloed op beleid SZW

De verplichte uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheids (U&H toets)⁴⁰ schrijft voor dat bij het ontwerpen van nieuwe wetgeving (beleid) door ministeries de uitvoerders van het beleid gehoord worden. De uitvoerders geven een oordeel over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorgestelde beleid. De VNG is in het kader van het wetgevingsproces van de Fraudewet bijvoorbeeld gevraagd om bestuurlijk advies te geven over de inhoud van deze wet, dit betreft zowel de oorspronkelijke Fraudewet (die van kracht werd op 1 januari 2013) als de aanpassingen (die van kracht werden op 1 januari 2017).

2.1.5.3.2. Kenniscentrum Handhaving en Naleving

Taken en verantwoordelijkheden

Het Kenniscentrum Handhaving en Naleving (KCHN) ondersteunt gemeenten bij beleid, implementatie en uitvoering op het gebied van handhaving en naleving in het sociale domein. Kerntaken van het KCHN zijn:⁴¹

- het actief ondersteunen van gemeenten bij hun activiteiten gericht op naleving van wetgeving op het gebied van sociale zekerheid;
- het verzamelen, veredelen en verspreiden van toegepaste kennis op het gebied van handhaving en naleving;
- het voeden van wetgeving en beleidsontwikkeling door structurele terugkoppeling te geven over ervaren barrières en kansen in de praktijk;

³⁷ Kamerstuk 2015/16, 17 050, 27 859, nr. 527

³⁸ VNG, 2017.

³⁹ VNG (2017b). *Verantwoording activiteiten VNG*.

⁴⁰ De uitvoeringstoets is een onderdeel van de verplichte uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (U&H toets) en betreft een op bestuurlijk niveau gegeven oordeel van een uitvoeringsorganisatie over de uitvoerbaarheid van een gekozen beleids- of wetgevingsvoorstel. De uitvoeringstoets vindt plaats op het moment dat je beleid of regelgevingsvoorstel in concept gereed is, voorafgaande aan de ministerraadbehandeling. <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen-2#c>.

⁴¹ VNG (2017a). *VNG KCHN Advies*.

- het opdoen van kennis en ervaring met handhaving en naleving binnen de sociale (wijk)teams, zorg en jeugd en het actief verspreiden van deze kennis en ervaringen onder gemeenten.

Het kenniscentrum is voortgekomen uit de voormalige Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding Kenniscentrum en Handhaving (RCF's). Deze negen RCF's bedienden elk hun eigen regio waarbij zij gemeenten en ketenpartners voorzagen van kennis en expertise rondom handhaving. Daarnaast vervulden de RCF's een adviserende rol en werd ondersteuning geboden waar nodig, onder meer bij de voorbereiding van de interventieteamprojecten.

Mede als gevolg van bezuinigingen en de toegenomen complexiteit voor gemeenten is ingezet op centralisering van de RCF's. Dit heeft in 2015 geresulteerd in de oprichting van het KCHN⁴²; een centraal punt voor gemeenten waar kennis, expertise en innovatie worden gebundeld en toepasbaar gemaakt. Dit sluit aan op de wensen van het ministerie en de gemeenten. Ook wordt vanuit het KCHN (nog steeds) de ondersteuning bij de voorbereiding van de interventieteamprojecten verzorgd.

Het KCHN werkt, na een overgangsjaar in 2015, sinds 1 januari 2016 als onderdeel van de VNG.

Wijze van financieren

De staatssecretaris heeft in 2014 besloten om de jaarlijkse bijdrage van het ministerie van SZW aan de bekostiging van de toenmalige RCF's vanaf 2015 stapsgewijs in drie jaar terug te brengen tot een structurele bijdrage van € 2,5 miljoen aan het KCHN vanaf 2017. In het kader van deze stapsgewijze vermindering bedroeg de financiële bijdrage van het ministerie van SZW aan de bekostiging van de RCF's in 2015 € 4 miljoen en in 2016 € 3,5 miljoen. Voor de periode 2017 tot en met 2018 heeft het ministerie van SZW een bedrag van € 4.994.851 beschikbaar gesteld dit ten behoeve van activiteiten gericht op het ondersteunen van gemeenten bij deelname aan samenwerkingsprojecten binnen de LSI-structuur.⁴³

Daarnaast heeft het ministerie van SZW incidenteel middelen beschikbaar gesteld ter ondersteuning van gemeenten, onder andere voor het verrichten van activiteiten die tot doel hebben om gemeenten voor te lichten over de (uitvoering van) de Fraudewet en de uitspraken van de CRvB.⁴⁴ Het gaat om voorlichtingsactiviteiten aan gemeenten in de vorm van bijeenkomsten (boetetafels), handreikingen, instructies en een website met vraag en antwoordfunctie. Deze middelen zijn in de periode vanaf 2013 tot 1 juli 2017 toegekend. In de periode 2015 tot 1 juli 2017 gaat het om de volgende bedragen € 155.000,-; € 150.150,- en € 78.532,-.⁴⁵

Meer informatie over het KCHN is te lezen in hoofdstuk 4.

2.1.5.3.3. Divosa

Taken en verantwoordelijkheden

Divosa is een vereniging van leidinggevendenden in het sociaal domein. Divosa houdt zich bezig met ontwikkelingen in het domein van de sociale zekerheid en ontwikkelt daartoe lobby, kennis en een netwerk voor haar leden. Divosa werkt actief samen met kennisinstellingen en partners in het sociale domein. Een voorbeeld van een meerjarig kennisprogramma is 'Vakkundig aan het werk' waarbij professionalisering en effectievere dienstverlening in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk het doel is.⁴⁶

Wijze van financieren

Divosa wordt voornamelijk gefinancierd door contributie van haar leden die bestaan uit leidinggevendenden bij gemeenten, maar ook belangstellenden uit private en publieke organisaties in het sociaal domein (adviesbureaus, detacheringbureaus, re-integratiebedrijven).⁴⁷

Involed op beleid SZW

⁴² VNG (2017b). *Verantwoording activiteiten VNG*.

⁴³ Beschikking VNG (2017).

⁴⁴ Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 507.

⁴⁵ De beschikkingen van de toegekende bedragen in de jaren 2013 en 2014 zijn niet beschikbaar gesteld.

⁴⁶ De beschikkingen van de toegekende bedragen in de jaren 2013 en 2014 zijn niet beschikbaar gesteld.

⁴⁷ Divosa (2017). *Lidmaatschap*.

De verplichte U&H-toets⁴⁸ schrijft voor dat bij het ontwerpen van nieuwe wetgeving (beleid) door ministeries de uitvoerders van het beleid gehoord worden. De uitvoerders geven een oordeel over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorgestelde beleid. Divosa is evenals de VNG naar aanleiding van de U&H-toets in het kader van het wetgevingsproces van de Fraudewet gevraagd om bestuurlijk advies te geven over de inhoud van het wetsvoorstel. Daarnaast adviseert Divosa bestuurders en politici gevraagd en ongevraagd over verbeteringen van wet- en regelgeving en is daartoe gesprekspartner op bestuurlijk niveau.⁴⁹

2.1.5.3.4. Landelijke Cliëntenraad en lokale cliëntenraden

De Landelijke Cliëntenraad (LCR) is officieel gesprekspartner van de landelijke overheid. De LCR is een overlegorgaan voor landelijke cliëntenorganisaties en cliëntenraden. Deze organisaties en cliëntenraden treden bij beleidsontwikkeling op namens pensioen- en uitkeringsgerechtigden, mensen met een handicap of chronische ziekte. De missie van de LCR is het versterken van de positie van individuele cliënten. In het beleid van overheid en uitvoeringsorganisaties moet de cliënt werkelijk centraal komen te staan zodat de cliënt zijn verantwoordelijkheid kan nemen. De LCR verwezenlijkt deze missie door collectieve belangenbehartiging te praktiseren en cliëntparticipatie te stimuleren

Taken en verantwoordelijkheden

De landelijke cliëntenraad is op grond van de Wet SUWI in het leven geroepen om inspraak van cliënten te waarborgen. De LCR treedt echter niet in de plaats van cliëntenraden bij UWV, SVB en gemeenten. Dat gebeurt alleen op verzoek van cliëntenraden of als de LCR constateert dat dit nodig is.⁵⁰ De LCR bestaat uit vertegenwoordigers van de landelijke cliëntenorganisatie en cliëntorganisatie van UWV en SVB.

Wijze van financieren

De LCR wordt gefinancierd door de minister van SZW.⁵¹

Invloed op beleid SZW

De LCR is officieel gesprekspartner van de Rijksoverheid.

2.1.5.3.5. Landelijk contact sociaal rechercheurs

Het landelijk contact sociaal rechercheurs (LCSR) is de beroepsvereniging en belangenbehartiger voor sociaal rechercheurs in dienst van gemeenten. Doordat het aantal sociaal rechercheurs in dienst van gemeenten afneemt, is de beroepsvereniging zich aan het verbreden; ook handhavers in dienst van gemeente mogen zich aansluiten. Het LCSR onderhoudt het contact met sociaal rechercheurs, levert een bijdrage aan scholing en opleiding en draagt bij aan een eenvormig opsporingsbeleid.⁵² Ook kaart de LCSR problemen aan bij andere (lobby-)verenigingen, zoals Divosa en VNG. Het LCSR geeft daarnaast gevraagd en ongevraagd advies over beleid en praktijk aan het ministerie van SZW.

Overigens bestaat er ook een Beroepsvereniging voor klantmanagers (BVK) in dienst van gemeenten. Deze beroepsvereniging richt zich onder meer op professionalisering van het vak van klantmanager en het bevorderen van kennis en kunde. Uit de gesprekken en de validatiesessie is gebleken dat de BVK zich nog niet of in beperkte mate richt op het thema handhaving. De verwachting is evenwel dat de BVK dit thema de komende jaren gaat oppakken.

⁴⁸ De uitvoeringstoets is een onderdeel van de verplichte uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (U&H toets) en betreft een op bestuurlijk niveau gegeven oordeel van een uitvoeringsorganisatie over de uitvoerbaarheid van een gekozen beleids- of wetgevingsvoorstel. De uitvoeringstoets vindt plaats op het moment dat je beleid of regelgevingsvoorstel in concept gereed is, voorafgaande aan de ministerraadbehandeling. <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen-2#>.

⁴⁹ Divosa (2017). *Over Divosa*.

⁵⁰ Zie hoofdstuk 2 artikel 8 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen - Geldend van 01-01-2017 t/m heden. <http://www.landelijkecliëntenraad.nl/Wie-zijn-wij-en-wat-doen-wij>

⁵¹ Ibidem.

⁵² <http://socialerecherche.nl/wat-is-het-lcsr/index.html>

2.1.5.3.6. Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman is aangesteld door de Tweede Kamer en doet onderzoek naar klachten van burgers over overheidsinstanties.⁵³ De Nationale ombudsman is een onafhankelijke en onpartijdige instantie, die ook op eigen initiatief een onderzoek kan starten.

*“Wat de Nationale ombudsman wel en niet mag doen, ligt vast in de Algemene wet bestuursrecht. Zijn benoeming is geregeld in de wet Nationale ombudsman. De onafhankelijkheid van de Nationale ombudsman is terug te vinden in de Grondwet, hoofdstuk 4, artikel 78a.”*⁵⁴

Het oordeel van de Nationale ombudsman is niet bindend voor overheidsinstanties. Wel kan de Ombudsman met haar oordeel invloed uitoefenen.

In het kader van handhaving heeft de Nationale ombudsman op 4 december 2014 een rapport gepubliceerd: *“Geen fraudeur, toch boete. Een onderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet”*. De bevindingen uit het rapport zijn:

- Er zijn redenen waarom mensen wel willen voldoen aan de inlichtingenplicht, maar dit niet kunnen.
- De boetes zijn disproportioneel hoog als er een andere oorzaak dan het willen frauderen ten grondslag ligt aan het overtreden van de inlichtingenplicht.
- De waarborgen in het strafrecht zijn groter dan in het bestuursrecht.
- Niet-naleving van de inlichtingenplicht lijkt met deze wet niet effectief bestreden te worden.

Mede naar aanleiding van de aanbevelingen in het rapport zijn de Fraudewet en het Boetebesluit sociale zekerheidswetten aangepast.⁵⁵

2.1.5.3.7. Centrale Raad van Beroep

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) is een van de drie hoogste bestuursrechters die Nederland kent. De Centrale Raad van Beroep oordeelt in hoger beroep over geschillen op het terrein van onder meer de sociale verzekeringen en de sociale voorzieningen.⁵⁶

De CRvB heeft verschillende uitspraken gedaan die een grote invloed hebben gehad op beleid en praktijk van de Fraudewet.⁵⁷

2.1.5.3.8. Autoriteit Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) is de privacy-autoriteit in Nederland die onafhankelijk toezicht houdt op het gebruik van persoonsgegevens. DE AP heeft verschillende taken: toezicht houden, adviseren, voorlichting geven, informatieverstrekking en verantwoording.⁵⁸

In het kader van de sociale zekerheid bewaakt de AP de gegevensuitwisseling tussen organisaties. Ook adviseert de AP het parlement over nieuwe of gewijzigde wetgeving met betrekking tot gegevensuitwisseling.

⁵³ De ombudsman doet onderzoek naar gedragingen van overheidsinstanties, het gaat over de manier waarop de taken worden uitgevoerd. Er worden geen klachten behandeld die gaan over beleid of de inhoud van wetten. Bron: www.nationaleombudsman.nl

⁵⁴ <https://www.nationaleombudsman.nl/over-de-nationale-ombudsman>

⁵⁵ Kamerstuk, 17 050, nr. 504.

⁵⁶ www.rechtspraak.nl

⁵⁷ Onder andere uitspraken CRvB van 24 november 2014 en 11 januari 2016.

⁵⁸ <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/over-de-autoriteit-persoonsgegevens/taken-en-bevoegdheden>

2.1.5.3.9. Overige partijen

Uiteraard zijn er vele andere partijen die op een manier of op een moment invloed hebben op het beleid of de praktijk van handhaving. In dit verband worden hierna nog enkele andere partijen genoemd. Met dit overzicht streven wij niet naar volledigheid.

De media en de wetenschap kunnen invloed hebben door de artikelen die zij publiceren en de nieuwe inzichten die zij daarmee verschaffen. Daarnaast zijn er verschillende belangenorganisaties die de belangen van hun doelgroep behartigen, ook in relatie tot wet- en regelgeving rondom uitkeringen. Denk hierbij aan de Algemene Nederlandse Bond voor Ouderen en Weduwen in de Kou. Ook zijn er verschillende partijen die op een moment informatie aanleveren op basis waarvan mogelijke schending van de inlichtingenplicht geconstateerd kan worden. Denk hierbij aan informatie van nutsbedrijven over waterverbruik (ten behoeve van onderzoek naar woonvormfraude) of de RDW met betrekking tot informatie over het bezit van een auto.

2.2. Sturing

In deze paragraaf worden de belangrijkste (sturings-)afspraken en activiteiten tussen het departement SZW en de ZBO's en gemeenten beschreven. Allereerst worden de belangrijkste doelen beschreven waarop in het kader van handhaving door het ministerie van SZW gestuurd wordt. Vervolgens komt de sturingsvisie voor de ZBO's aan de orde; op welke wijze wordt richting gegeven aan de sturing. Ook wordt ingegaan op de sturing bij gemeenten. Tot slot komen de belangrijkste sturingsinstrumenten, afspraken en activiteiten aan bod.

Sturen op handhavingsdoelstellingen

Als het gaat om handhaving zijn er in het kader van de Wet SUWI geen expliciete beleidsdoelen beschreven, hoewel handhaving wel gevat kan worden onder de volgende SUWI-doelen: 'werk boven uitkering' en 'rechtmatigheid' (de juiste en tijdige verstrekking van uitkeringen).⁵⁹ Uit het onderzoek van Panteia komt naar voren dat 'handhaving' soms als separaat en aanvullend doel wordt gezien.⁶⁰

Ook in het kader van de Participatiewet zijn geen expliciete beleidsdoelen in relatie tot handhaving beschreven. De Participatiewet heeft tot doel om burgers met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden. Voor zover dit niet mogelijk is wordt voorzien in inkomensondersteuning. Handhaving zit in dezen voor de Participatiewet ook gevat onder het doel: 'werk/participatie boven uitkering'.

Tot slot is in het kader van de Fraudewet het volgende algemene uitgangspunt benoemd:

*"(...) dat sancties onlosmakelijk verbonden zijn met de solidariteit in de sociale zekerheid (...). Fraude mag daarom niet lonen en zwaardere sancties moeten preventief werken. Zwaardere sancties zijn geen doel op zichzelf."*⁶¹

Fraudepreventie, -bestrijding en het behouden van draagvlak voor de sociale zekerheid staan centraal in de Fraudewet. Hogere straffen moeten burgers bevestigen dat eerlijkheid het langst duurt en hen ervan weerhouden om regels te overtreden.⁶²

Sturingsvisie ZBO's

In maart 2016 heeft de minister van SZW, in samenspraak met de ZBO's, een nieuwe sturingsvisie vastgesteld. Belangrijk uitgangspunt is dat SZW en de ZBO's meer gezamenlijk en transparant willen sturen op hogere

⁵⁹ Panteia (2015). *Van beheersing naar veerkracht. Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014*.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Kamerstuk, 2011/12, 33 207, nr. 3.

⁶² Memorie van toelichting bij de Wijziging van de wetgeving op het beleidsterrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de harmonisatie en aanscherping van de sanctiemogelijkheden ter versterking van de naleving en handhaving en bestrijding van misbruik en fraude (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving), Kamerstukken II, 2011/12, 33207, nr.3, (MvT).

doelen.⁶³ SZW en de ZBO's werken al sinds enkele jaren actief aan het doorontwikkelen van de sturing.⁶⁴ Hierbij gaat het enerzijds over het uitwerken en verdere detaillering van de rollen in de zogenaamde driehoek van de opdrachtgever, de opdrachtnemer en de eigenaar, en anderzijds om instrumentaria die de partijen helpen om hun rol beter te vervullen. Zo hebben de partijen afgesproken om elkaar vaker in de verschillende stadia van het beleidsproces op te zoeken om samen te bepalen of de beoogde effecten van het beleid behaald worden.⁶⁵ Verder is als onderdeel van de doorontwikkeling van de sturingsrelatie ook een traject gestart om te komen tot een nieuwe set indicatoren (kengetallen).

De sturingsrelatie is aan de hand van rollen vormgegeven. In de overleggen tussen het UWV, de SVB en het ministerie van SZW is nadere invulling gegeven aan deze rollen als ook aan de wijze waarop de rollen zich tot elkaar verhouden. De volgende rollen worden onderscheiden:

- **Eigenaar.** Deze rol is belegd bij de Secretaris-Generaal (SG). De SG is in deze rol verantwoordelijk voor vraagstukken die de ZBO als organisatie betreffen. Centraal staat de vraag of de ZBO ook in de toekomst in staat blijft om zijn taken uit te voeren.
- **Opdrachtgever.** De rol van opdrachtgever is belegd bij de Directeur-Generaal (DG). De opdrachtgever kijkt in zijn rol met name naar de taken die de ZBO uitvoert. Daarnaast is de opdrachtgever beleidsverantwoordelijk voor de wetgeving waarin de taken van de ZBO zijn belegd.
- **Opdrachtnemer.** De rol van opdrachtnemer is belegd bij de ZBO. De opdrachtnemer dient de opdrachten van het ministerie goed en efficiënt uit te voeren.

Sturingsvisie gemeenten

Met betrekking tot gemeenten is door het ministerie van SZW geen sturingsvisie vastgesteld. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het opstellen van het beleid inzake de Participatiewet, conform de wettelijke kaders. Een sturingsvisie kan wel op lokaal niveau geformuleerd worden. Dit betreft de werkwijze van de decentrale overheid en daarmee de relatie tussen de gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders en de uitvoerende instantie.

Sturingsinstrumenten algemeen

Het ministerie van SZW heeft verschillende sturingsinstrumenten tot haar beschikking om te sturen op het bereik van de gestelde handhavingsdoelstellingen. De minister heeft voor zowel de ZBO's als de gemeenten in ieder geval de volgende instrumenten tot zijn beschikking:

- budgetsturing, door middel van rijksbijdrage voor de ZBO's (Wet SUWI) en de Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorziening Gemeenten (BUIG)-budgetten en uitkering uit het Gemeentefonds voor gemeenten⁶⁶;
- wetgeving en beleidswijzigingen.

Sturingsinstrumenten ZBO's

De minister beschikt verder over verschillende andere formele sturingsinstrumenten. Voor de ZBO's betreft dit onder meer, conform de Wet SUWI, de planning-en-controlcyclus waarin de jaarplannen en de jaarverslagen van de uitvoeringsorganisaties worden goedgekeurd, het aanwijzen van prestatie-indicatoren (Besluit SUWI), het geven van 'aanwijzingen' en het treffen van 'noodzakelijke voorzieningen' indien de uitvoeringsorganisatie zijn taken verwaarloost (Kaderwet). Bestuurlijke overleggen kunnen gebruikt worden voor formele besluitvorming.

Ook vindt informele sturing plaats, bijvoorbeeld door middel van ambtelijk overleg.

⁶³ Bronnen Algemene Rekenkamer (2017). *UWV, balanceren tussen ambities en middelen* en gesprekken met SZW.

⁶⁴ In 2010 is door de Commissie Interne Sturing UWV (Commissie Kist), n.a.v. tekorten rondom het re-integratiebudget, geconstateerd dat het ontbreekt aan duidelijke samenwerkings- en afstemmingsrelaties tussen UWV en SZW. Ook dienen de rollen en de rolvastheid van de organisaties verduidelijkt te worden. Tot een zelfde conclusie met betrekking tot de sturingsrelatie tussen UWV en SZW is later ook de Tijdelijke Commissie ICT (Commissie Elias) gekomen (Kamerstukken II, 2014/2015, 33 326, nr.5).

⁶⁵ Kamerstukken II, 2015/2016, 26 448, nr. 568.

⁶⁶ Gemeenten ontvangen geld om de uitkeringen van onder meer bijstandsgerechtigden te betalen. Deze geldstroom wordt ook wel de BUIG-uitkering voor gemeenten genoemd, en betreft een Gebundeld Budget van waaruit de verschillende uitkeringen betaald dienen te worden. Daarnaast ontvangen gemeenten via het 'cluster werk en inkomen' geld uit het Gemeentefonds om de uitvoeringskosten te betalen, onder meer voor de Participatiewet.

Sturingsinstrumenten gemeenten

Voor wat betreft de uitvoering van de Participatiewet staat het ministerie van SZW op afstand. Op lokaal niveau vindt sturing op beleid en praktijk plaats door de gemeenteraad. Gemeenten hebben de vrijheid om taken binnen de gestelde wettelijke regels uit te voeren. De gemeenteraad stelt de kaders en controleert. Het college van burgemeester en wethouders voert het beleid uit en legt verantwoording af aan de gemeenteraad over het gevoerde beleid en de bereikte resultaten. In de verantwoording wordt door sommige gemeenten wel inzicht gegeven in output (bijvoorbeeld het aantal opgelegde sancties of het aantal stopgezette (on)rechtmatig verstrekte uitkeringen), maar verantwoordingsdocumenten gaan niet in op het resultaat van de handhaving.

Om deze rol goed in te kunnen vullen is lokale informatie nodig. SZW leverde hieraan een bijdrage met de Kernkaart. De Kernkaart Werk en Bijstand werd jaarlijks, tot 2015, gepubliceerd en biedt informatie over de belangrijkste resultaten van de gemeentelijke uitvoering van de WWB. De Kernkaart geeft geen oordeel over het beleid en de prestaties van individuele gemeenten. Sinds 2013 biedt Divosa een benchmark Werk en Inkomen aan, ongeveer 85% van de gemeenten nemen deel aan deze benchmark. Deze benchmark brengt de informatie die bij het CBS bekend is over de gemeentelijke praktijk in beeld. Tot slot kunnen ook gegevens van de website waarstaatjegemeente.nl worden gebruikt als informatie en sturingsmateriaal.

Sturing in de praktijk: afspraken en activiteiten

Budgetsturing – financiering en financiële verantwoording ZBO's

De ZBO's ontvangen jaarlijks gelden van het ministerie voor de uitvoering van de opgedragen taken. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de gelden die beschikbaar worden gesteld voor de financiering van de apparaatskosten en de financiering van de te verstrekken uitkeringen, respectievelijk de "kleine geldstroom" en de "grote geldstroom" genoemd. De grote en de kleine geldstroom zijn twee separate geldstromen.

Voor de handhavingsactiviteiten is normaliter geen aparte financiering beschikbaar, dit is onderdeel van de financiering voor de uitvoering.

De business cases vormen een uitzondering op de regel. UWV en SVB hebben een business case ingediend voor het intensiveren van toezicht. De business cases zijn gehonoreerd. Dit betekent dat er aanvullende gelden beschikbaar zijn gekomen voor specifieke handhavingsactiviteiten zoals beschreven in de betreffende business cases (zie verder paragraaf 3.4.1.2 en 3.4.2.2). Bijzonder aan de business cases is dat de grote en de kleine geldstroom in één business case zijn opgenomen. Dit betekent dat voordelen die behaald worden door het effectiever en efficiënter inzetten van de handhavingscapaciteit, met elkaar verrekend mogen worden.

Gedurende het uitvoeringsjaar leggen de ZBO's via zogenaamde 'viermaandsverslagen' verantwoording af aan de minister van SZW. Na afloop van het uitvoeringsjaar gebeurt dit via het jaarverslag en de jaarrekening.

Daarnaast vinden er regulier en op verschillende niveaus overleggen plaats tussen het ministerie van SZW en de ZBO's. De maandelijkse managementrapportages⁶⁷ en de hiervoor genoemde verslagen, dienen als input voor de gesprekken. Naast financiële verantwoording wordt hier ook gesproken over andere relevante ontwikkeling met betrekking tot uitkeringen, onder meer aan de hand van indicatoren op het gebied van rechtmatigheid, tijdige verstrekking van uitkeringen en klanttevredenheid. De SVB geeft aan dat het onderwerp handhaving een vast periodiek agendapunt is in het maandelijks overleg.

In de interviews is verder aangegeven dat er met enige regelmaat wederzijdse werkbezoeken georganiseerd worden tussen SZW en de ZBO's, om zodoende meer zicht op en begrip te krijgen voor (de complexiteit) van het werkveld. Dit sluit tevens aan bij de ambitie van het ministerie van SZW om haar rol van integraal opdrachtgever in te vullen.

Budgetsturing – financiering en financiële verantwoording gemeenten

Vanuit het Rijk wordt er jaarlijks, op grond van artikel 69 van de Participatiewet, een landelijk macrobudget⁶⁸ beschikbaar gesteld voor de bekostiging van algemene bijstand (Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004) en

⁶⁷ Dit betreft enkel UWV.

⁶⁸ Het macrobudget voor de Participatiewet wordt geraamd conform de systematiek die staat beschreven in de memorie van toelichting van de WWB (Kamerstukken II, 2002-2003, 28 870, nr. 3 (MvT)); Kamerstukken II, 2003-2004, 28 870, nr. 117.

het verstrekken van loonkostensubsidie. De macrobudgetten voor de verschillende regelingen worden afzonderlijk geraamd. Vervolgens worden deze macrobudgetten opgeteld en het geheel wordt over de gemeenten verdeeld. De gemeenten ontvangen dus één budget, via het Gemeentefonds. Sinds 2015 is het budget per gemeente gebaseerd op het multi-niveaumodel van het Sociaal en Cultureel Planbureau, dat per gemeente berekent wat de kans op bijstand is voor de huishoudens in die gemeente.⁶⁹

Gemeenten konden voor tekorten op het budget, onder voorwaarden, in aanmerking komen voor een incidentele aanvullende uitkering (IAU) of meerjarige aanvullende uitkering (MAU). Deze vangnetten zijn tegelijkertijd met de introductie van het nieuwe verdeelmodel 2015 vervangen. Voor tekorten in de jaren 2015 en 2016 kan een beroep gedaan worden op een nieuw eenvoudig vangnet.⁷⁰

Gemeenten zijn verplicht jaarlijks aan het Rijk te verantwoorden wat de bestedingen en de baten zijn geweest in het voorgaande jaar in het kader van de Participatiewet, loonkostensubsidie en de verschillende wetten op het gebied van bijzondere bijstand.⁷¹ Dit zogenaamde “Beeld van de uitvoering” is beperkt tot het totaalbedrag dat per wet besteed en ontvangen is en betreft dus geen inhoudelijke verantwoording.

Voor de handhavingsactiviteiten is geen aparte financiering beschikbaar, dit is onderdeel van de financiering voor de uitvoering.

Sturing door middel van wet- en regelgeving

Door middel van wet- en regelgeving kan de minister aanpassingen doorvoeren. Alle nieuwe beleids- of wetgevingsvoorstellen die door de minister van SZW worden gedaan, worden vooraf getoetst. De uitvoeringstoets is een onderdeel van de verplichte U&H-toets waarbij uitvoeringsorganisaties een oordeel geven over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de voorstellen van de minister. In de uitvoeringstoets geeft de organisatie aan wat het verwachte effect is van de regeling alsmede de bijbehorende kosten voor de organisatie. Recentelijk is de uitvoeringstoets aangepast, waardoor er nu op elf elementen – waaronder ook handhavingsaspecten – expliciete toetsing plaatsvindt.

De uitvoeringstoets geeft de minister handvatten om te sturen en te prioriteren als het gaat om de uitvoerbaarheid van beleid voor de ZBO's en gemeenten. De gemeenten en ZBO's geven hierover aan dat zij het idee hebben dat de door hen verstrekte informatie onvoldoende wordt meegewogen door de minister, zo blijkt uit de gesprekken en validatiesessie. Dit is dus een breed gedeeld beeld vanuit de uitvoering, dat door ons niet feitelijk is getoetst.

2.3. Krachtenveldanalyse

In deze paragraaf wordt het krachtenveld rondom handhaving in de sociale zekerheid beschreven. Het krachtenveld is in figuur 2-1 weergegeven. Dit krachtenveld is getoetst tijdens de validatiesessie en op basis van de input van de deelnemers aangevuld.

Toelichting bij de figuren:

- De belangrijkste organisaties die betrokken zijn bij de handhaving van de sociale zekerheid zijn opgenomen; het betreft echter geen limitatieve weergave van betrokken organisaties.
- De omvang van de bollen dient ter illustratie, waarbij de belangrijkste spelers in het veld, de uitvoeringsorganisatie, de SVB, het UWV en de gemeenten, iets groter zijn gevisualiseerd dan de overige partijen.
- De positie van de bollen ten opzichte van elkaar is relatief en visualiseert de mate van contact, samenwerking en/of nabijheid van organisaties.

Er is een scheidingslijn aangebracht tussen het UWV, de SVB en gemeenten enerzijds en organisaties die betrokken zijn bij opsporing en onderzoek alsmede organisaties betrokken bij het signaleren en adresseren van

⁶⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/documenten/publicaties/2016/02/23/verdeelsystematiek>.

⁷⁰ De Vangnetuitkering (VU) 2016 kent een eigen risico van 5%. Verder moet de gemeente voldoen aan een aantal voorwaarden, die zijn opgenomen op: <https://www.toetsingscommissievp.nl/vangnetuitkering/inhoud/2016/voorwaarden>.

⁷¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/documenten/publicaties/2016/02/23/verantwoording--beeld-van-de-uitvoering>.

verbeterpunten voor beleid en praktijk. Aangezien het UWV, de SVB en gemeenten hierin zelf ook een belangrijke rol vervullen, zijn de scheidingslijnen onderbroken.

Aan de hand van pijlen zijn de formele sturingsrelaties vanuit SZW richting partijen in het krachtenveld weergegeven. Overigens wil dit niet zeggen dat SZW geen contacten heeft met de andere partijen in het veld.

Het krachtenveld laat zien dat de het ministerie van SZW nauw betrokken is bij de uitvoeringsorganisaties SVB en UWV. De afstand tot gemeenten is relatief groot. Dit kan verklaard worden door de beleidsverantwoordelijkheid die gemeenten hebben gekregen als gevolg van de decentralisaties. Op lokaal niveau is te zien dat gemeenten en/of ISD-en verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de sociale voorzieningen. Ter ondersteuning van de gemeenten, zowel voor wat betreft belangenbehartiging als ten behoeve van uitwisseling van kennis en expertise vervullen het KCHN, de VNG en Divosa een belangrijke rol. Deze laatste twee partijen vervullen ook de lijn of verbinding met het ministerie van SZW en veelal ook richting het UWV en de SVB.

Andere ministeries zijn betrokken bij handhaving of hebben invloed op het beleid via onder meer de rijksbrede aanpak van fraude. In dit kader is onder meer ingezet op fraudebestendige wet- en regelgeving, gegevensuitwisseling in samenwerkingsverbanden en het project LAA.⁷²

Het aantal partijen dat zich bezighoudt met opsporing en onderzoek van (grootschalige) fraudezaken is relatief beperkt. Voor een deel gaat het hierbij om organisaties die informatie aanleveren op basis waarvan bestanden met elkaar vergeleken kunnen worden en op basis waarvan signalen gegenereerd kunnen worden (samenloopsignalen of polis signalen via respectievelijk het IB of BKWI). Anderzijds gaat het om partijen die ook zelf betrokken zijn bij fraudeonderzoeken, bijvoorbeeld door middel van de inzet van interventieteams. Belangrijke gremia waarin overleg gevoerd wordt over grootschalige fraudezaken en waarin informatie gedeeld kan worden (op basis van convenanten en wetgeving) zijn de LSI en het RIEC.

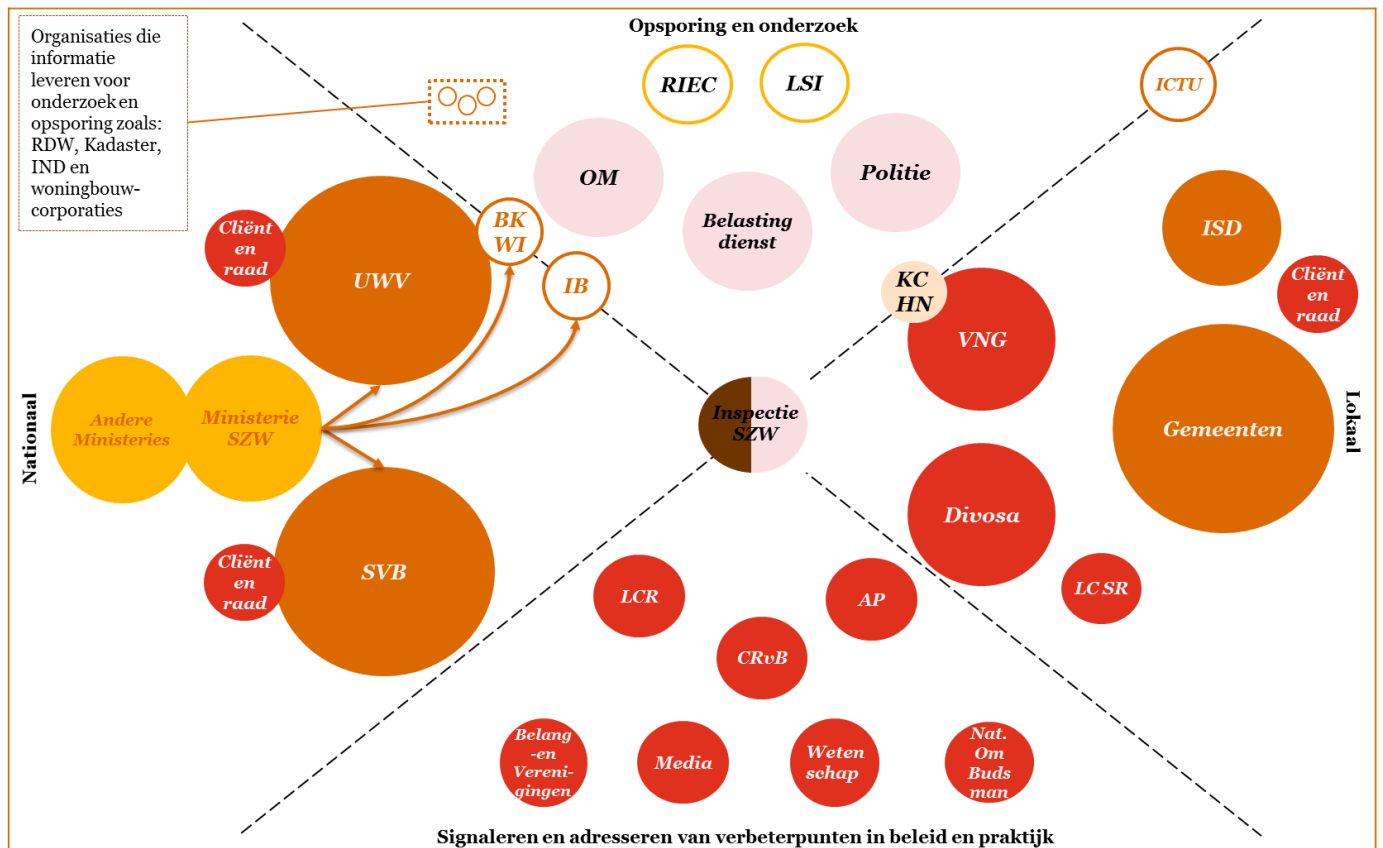
Verder valt op dat relatief veel partijen in het krachtenveld zitten die door middel van lobby, belangenbehartiging of andere wijze invloed uitoefenen op het beleid en de praktijk van handhaving. Met uitzondering van Divosa, VNG, de (landelijke)cliëntenraad betreffen dit vooral partijen die incidenteel naar aanleiding van bevindingen invloed uitoefenen op het handhavingsbeleid en -praktijk.

De positie en rol van de Inspectie SZW is overigens een bijzondere in het speelveld. Enerzijds houdt zij toezicht op het stelsel van sociale zekerheid, waarvoor zij onderzoek uitvoert onder zowel gemeenten, de SVB en het UWV. Anderzijds doet de Inspectie ook zelf onderzoek naar grootschalige fraudezaken, veelal in samenwerking met ander opsporingsorganisaties.

Merk tot slot op dat de in deze figuur weergegeven organisaties ook een relatie buiten het domein van handhaving in de sociale zekerheid hebben, bijvoorbeeld Inspectie SZW - OM als het gaat om de handhaving van arbeidswetten of SZW - gemeenten inzake het beleid voor kinderopvang. In ons onderzoek hebben wij geen signalen gekregen waaruit blijkt dat deze andere relaties van invloed zijn op de handhaving in de sociale zekerheid.

⁷² Kamerstuk, 2013/14, 17 050, nr. 450.

Figuur 2-1 Krachtenveld sociale zekerheid inclusief sturingsrelaties ministerie SZW



Legenda

- Uitvoeringsorganisaties sociale zekerheid
- Wetgever
- Stelsteloetoezicht
- Samenwerkingsgremia, op basis van convenanten
- Begeleiding/ advisering en ondersteuning gemeenten
- Lobby en/of Beleidsbeïnvloeding
- Handhaving en controle
- Netwerk en koppelpunt voor informatiedeling

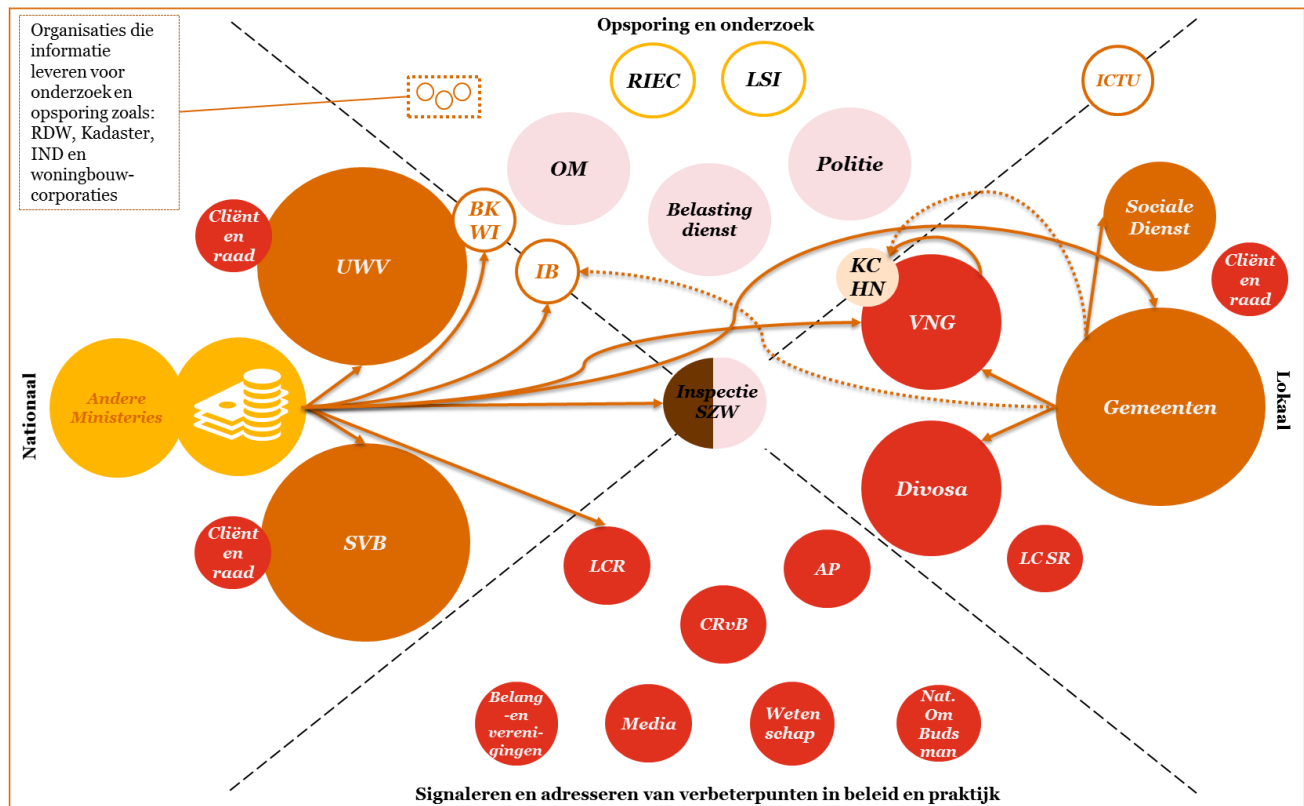
Afkortingen

- AP: Autoriteit Persoonsgegevens
- BKWI: Bureau Keteninformatie Werk en Inkomen
- CRvB: Centrale Raad van Beroep
- IB: Inlichtingenbureau
- ICTU: ICT Uitvoeringsorganisatie
- ISD: Intergemeentelijke Sociale Dienst
- KCHN: Kenniscentrum Handhaving en Naleving
- LCSR: Landelijk Contact Sociaal Rechercheurs
- LCR: Landelijke cliëntenraad
- LSI: Landelijke stuurgroep Interventieteams
- OM: Openbaar Ministerie
- RIEC: Regionale Informatie en Expertise Centra

In het zelfde krachtenveld kan ook weergegeven worden op welke wijze de financieringsrelaties lopen. In figuur 2-2 is weergegeven aan welke partijen het ministerie van SZW budgetten toekent in het kader van de uitvoering van taken rondom werk en inkomen. Dit betreft financiering van onder meer UUV, SVB, BKWI, IB en de LCR. Daarnaast worden middelen toegekend aan de VNG, dit betreffen deels middelen ten behoeve van ondersteuning van de interventiestructuur en anderzijds incidentele middelen onder meer voor de

ondersteuning van gemeenten bij de implementatie en uitvoering van de Fraudewet. Deze activiteiten worden uitgevoerd door het KCHN.⁷³

Figuur 2-2 Krachtenveld sociale zekerheid inclusief financieringsrelaties



Legenda

- Uitvoeringsorganisaties sociale zekerheid
- Wetgever
- Stelsteltoezicht
- Samenwerkingsgremia, op basis van convenanten
- Begeleiding/ advisering en ondersteuning gemeenten
- Lobby en/of Beleidsbeïnvloeding
- Handhaving en controle
- Netwerk en koppelpunt voor informatiedeling

Afkortingen

- AP: Autoriteit Persoonsgegevens
- BKWI: Bureau Keteninformatie Werk en Inkomen
- CRvB: Centrale Raad van Beroep
- IB: Inlichtingenbureau
- ICTU: ICT Uitvoeringsorganisatie
- ISD: Intergemeentelijke Sociale Dienst
- KCHN: Kenniscentrum Handhaving en Naleving
- LCSR: Landelijk Contact Sociaal Rechercheurs
- LCR: Landelijke cliëntenraad
- LSI: Landelijke stuurgroep Interventieteams
- OM: Openbaar Ministerie
- RIEC: Regionale Informatie en Expertise Centra

Noot: De pijlen die met een stippellijn een verbinding tussen organisaties aangeven suggereren de mogelijkheid van het inkopen van aanvullende diensten bij de betreffende organisatie. Het gaat hierbij om specifieke expertise of informatiesystemen ten behoeve van handhaving.

⁷³ Deze incidentele middelen worden tot 1 juli 2017 aan het KCHN verstrekt. Vanuit het KCHN zijn in dit kader onder meer handreikingen en werkwijzers opgesteld voor gemeenten. Ook zijn boetetafels georganiseerd.

3. ‘Foto’ van het beleid en uitvoering van het handhavingsbeleid

3.1. Beleidstheorie

Het ministerie van SZW heeft gevraagd om een reconstructie van de beleidstheorie van de handhaving van de naleving van de inlichtingenplicht in het kader van de sociale zekerheidswetten. Het ministerie heeft hiertoe een aanzet gedaan in de formulering van de opdracht. Daarin staat dat een handhavingsbeleid noodzakelijk is voor het draagvlak van het stelsel van sociale verzekeringen: hoewel er altijd een groep mensen is die uit intrinsieke overtuiging zich aan wetten en regels zal houden, is er ook altijd een groep bij wie de bereidheid zich aan regels en wetten te houden verdwijnt als zij zien dat anderen zich aan deze regels kunnen onttrekken en daarmee geldelijk voordeel behalen. Als deze twee laatste groepen te groot worden, neemt het maatschappelijke en financiële draagvlak voor het stelsel van sociale verzekering af.⁷⁴

Op basis van deze premisse is het van belang om te zorgen voor *voldoende draagvlak* voor het stelsel van sociale zekerheid. De minister van SZW zorgt daarom voor een handhavingsbeleid gericht op zowel de *borging van de rechtmatigheid* van de uitkeringsverstrekking als op het *voorkomen, het detecteren en het sanctioneren van misbruik* van de sociale zekerheidsregelingen.

Het handhavingsbeleid voor sociale zekerheidswetten is gebaseerd op (soms impliciete) veronderstellingen hoe het gedrag van burgers kan worden beïnvloed. Zo wordt verondersteld dat hogere straffen afschrikkend werken en bijdragen aan de normnaleving. Wij behandelen deze veronderstellingen in paragraaf 3.2.1.1.

De impliciete beleidstheorie⁷⁵ 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.

Om dit te bereiken voeren uitvoerende instanties (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.

Handhaving kent derhalve een preventief en een repressief deel. Wat niet in deze impliciete beleidstheorie is opgenomen, maar wat wel invloed heeft op de wijze waarop de handhaving is ingericht, is het effect dat mensen die geen aanvraag doen in het kader van sociale zekerheidswetten, een besparing in de uitgaven betekenen maar – als bijkomend effect – ertoe leiden dat geen inlichtingen worden verstrekt die moeten worden gecorrigeerd en die mogelijk (bewust of onbedoeld) onjuist zijn. Dit zorgt, met name bij gemeenten, voor een nadruk op voorlichting en screening in het aanvraagproces, hetgeen – zo is de impliciete veronderstelling – ertoe bijdraagt dat de ‘instroom’ in de sociale voorzieningen vermindert. Het verminderen van de instroom heeft vanuit het perspectief van gemeenten minder te verifiëren aanvraaggegevens en minder misbruik tot gevolg. Met andere woorden, hiermee wordt voorkomen dat uitkeringen onrechtmatig verstrekt worden.

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 indicatoren. Met uitzondering van het UWV

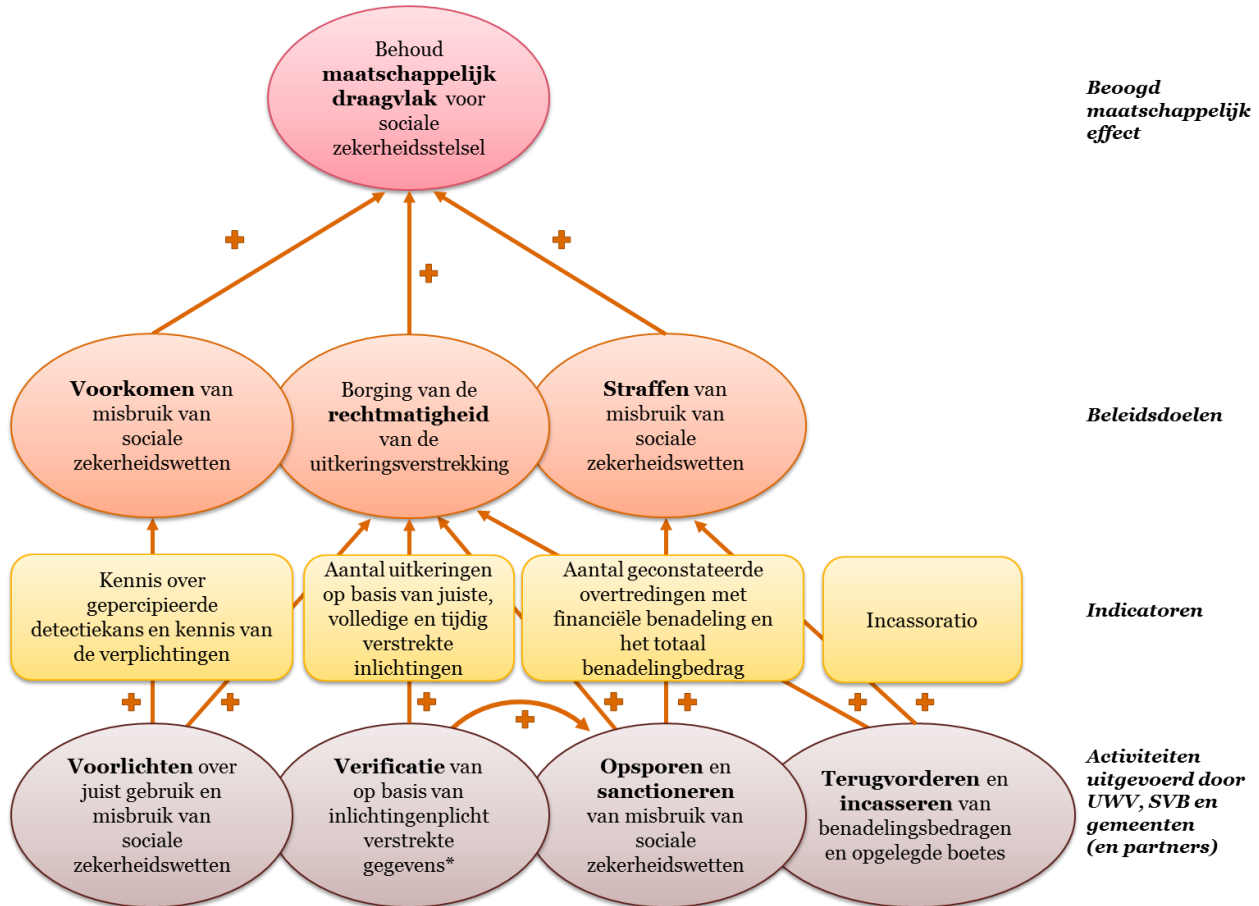
⁷⁴ Zie appendix A.

⁷⁵ 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.

zijn geen van deze indicatoren op dit moment gekoppeld aan een streefwaarde; het UWV heeft aangegeven dat zij wel streefwaardes voor tijdigheid van uitkeringsverstrekking als rechtmatigheid hanteert.

De totale (impliciete en achteraf geconstrueerde⁷⁶) beleidstheorie is hieronder schematisch weergegeven. De '+'-tekens bij de pijlen in de figuur duiden een positieve oorzaak-gevolgrelatie aan: in de beleidstheorie is onder andere de veronderstelling dat het voorkomen van misbruik van socialezekerheidswetten bijdraagt aan het behoud van maatschappelijk draagvlak voor het socialezekerheidsstelsel.

Figuur 3-1 Visualisatie van de beleidstheorie



Instrumenten van minister van SZW:

- **wet en regelgeving** : plichten in materiewetten, Fraudewet, Boetebesluit
- **kaderstelling**: prestatie-indicatoren en middelentoewijzing
- **juridisch en praktisch faciliteren** van onder andere bestandskoppelingen
- **kennisontwikkeling- en verspreiding** van effectieve methoden voor preventie en opsporing fraude
- **bevorderen van nationale samenwerking** (tussen de Inspectie SZW en uitvoeringsorganisaties als UWV, SVB en gemeenten, maar ook samenwerking met bijvoorbeeld politie, Openbaar Ministerie, Belastingdienst en DUO) en van **internationale samenwerking** binnen de handhaving, o.a. via handhavingverdragen

* 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

In de hierna volgende paragrafen wordt verder ingegaan op het specifieke handhavingsbeleid van achtereenvolgens het ministerie van SZW (inclusief de inspectie SZW) en van het UWV, de SVB en gemeenten.

⁷⁶ Grotendeels door het ministerie van SZW in bijlage M: *Analyse kader ten behoeve van de evaluatie handhavingsbeleid SZW* gevoegd bij de offerte-aanvraag voor deze evaluatie; op enkele punten is de reconstructie aangevuld.

Daarin komen beleidsdoelen, activiteiten en de wijze waarop beleidsprestaties en eventueel effecten worden gemeten aan de orde.

3.2. Handhavingsbeleid SZW

Het handhavingsbeleid van SZW voor de periode 2013-2016 is vastgelegd in een visie op handhaving en naleving.⁷⁷ Dit kamerstuk is een vervolg op de eerder verschenen handhavingsprogramma's die eveneens voor vier jaar werden vastgesteld.⁷⁸

De kern van de visie van SZW is dat 'fraude niet mag lonen' en dat naleving van de regels bevorderd moet worden. Met de invoering van de Fraudewet in 2013 is deze visie verankerd; onrechtmatig verkregen uitkeringen worden teruggevorderd en beboet – hiermee wordt de lijn bevestigd dat 'fraude niet loont'. Tevens wordt verondersteld dat er een preventieve werking uitgaat van de Fraudewet. Anders gezegd: de Fraudewet bevordert de naleving van regelgeving (meer hierover in paragraaf 3.2.1.1).⁷⁹

Om de algemene beleidsdoelstellingen te bereiken wordt ingezet op opsporing, strikte handhaving, preventie en fraudebewustzijn. Concreet wordt ingezet op de volgende drie lijnen:

- intensivering van de handhaving – onder meer extra capaciteit voor handhaving, maar ook efficiënter inzetten van de bestaande capaciteit;
- verhogen van de pakkans – onder meer door middel van gegevensdeling en het bevorderen van de samenwerking in de keten;
- preventie – onder meer door gegevensdeling, vereenvoudiging van regels, goede voorlichting over verplichtingen en het bevorderen van de fraudealertheid.

In de hiernavolgende subparagrafen wordt uiteengezet welke ambities en instrumenten of activiteiten SZW inzet om de beleidsdoelstellingen uit haar handhavingsbeleid te realiseren. Waar mogelijk zijn ook de middelen die aan handhaving besteed worden gespecificeerd. Overigens ontbreekt een totaaloverzicht van de uitgaven aan handhaving, anders dan hetgeen is opgenomen in de begroting van SZW – zo is gebleken uit de interviews (zie verder 3.2.8).

3.2.1. Wet- en regelgeving

SZW heeft de mogelijkheid om door middel van wet- en regelgeving te sturen op de rechtmatigheid en uitvoering van de handhaving. Hierna volgen een aantal wetten en belangrijke bepalingen in wet- en regelgeving in het kader van handhaving van de sociale zekerheid.

3.2.1.1. Fraudewet

Aanleiding

Op 1 januari 2013 is de Fraudewet ingevoerd. De regering achtte het enerzijds noodzakelijk om het sanctieregime strenger te maken vanwege de omvang en hardnekkigheid van de fraudeproblematiek. De regering stelt dat dat een relatief kleine maar gestaag groeiende groep hardnekkige fraudeurs verantwoordelijk is voor een steeds groter deel van het totale fraudebedrag. Er gaat naar het oordeel van de regering onvoldoende

⁷⁷ Kamerstukken II, 2013/14, 17 050 nr. 439.

⁷⁸ Het ministerie van SZW schetst in het Handhavingsprogramma de maatregelen die worden genomen t.a.v. handhaving. Het programma vormt een uitwerking van het regeerakkoord. Aan de hand van een Jaarlijkse Integrale Rapportage Handhaving wordt de voortgang en de wijzigingen in het handhavingsbeleid beschreven. In de interviews is meermaals verwezen naar deze integrale handhavingsrapportage Werk en Inkomen. Deze rapportages zijn tot 2012 opgesteld en verstrekt aan de Kamer. Onduidelijk is wat de reden is geweest om te stoppen met deze rapportages. Een deel van de informatie en cijfers uit deze rapportages komt overigens terug in de jaarverslagen van de zbo's en/of worden verzameld door het CBS.

⁷⁹ Kamerstukken II, 2013/14, 17 050 nr. 439.

ontmoedigende werking uit (van het initiële sanctie-regime) op de categorie doelbewuste en calculerende fraudeurs. De regering neemt hier geen genoegen mee en stelt met de Fraudewet een strenger regime voor.⁸⁰

De Raad van State deelde deze stelling van de regering niet stelde in reactie op het wetsvoorstel:

“dat het geenszins uitgesloten is dat de uiteindelijke omvang van de fraude mede een gevolg is van een niet optimale handhaving. Op de huidige wijze van handhaving en de mogelijkheden tot intensivering daarvan, gaat de toelichting niet anders in dan door in het algemeen op te merken dat het kabinet investeert in betere informatie-uitwisseling en goede voorlichting aan het publiek. Verzwaring van het sanctieregime is naar het oordeel van de Afdeling echter pas aan de orde als gebleken is dat bestaande middelen tot handhaving binnen het huidige stelsel niet voldoen.

De vraag rijst voorts of de uitvoerders van de sociale zekerheidsuitkeringen voldoende capaciteit en (financiële) middelen beschikbaar hebben om naleving van de inlichtingenplicht af te dwingen. Het vergroten van de pakkans leidt ook, zoals de toelichting onderkent (zie noot 6), tot een versterking van het preventieve effect van het sanctieregime.

De Afdeling is van oordeel dat de argumentatie om tot een forse verzwaring van het sanctieregime te komen, beperkt is en niet overtuigend. Nodig is een sluitend betoog over het verband tussen de omvang van de "fraude" en de voorgestelde verzwaring van het sanctieregime. De Afdeling adviseert daartoe. Voorts zal eerst moeten blijken dat met de bestaande middelen tot handhaving niet kan worden volstaan voordat naar een verzwaring van het sanctieregime wordt gegaan.”⁸¹

Anderzijds geeft de regering in de memorie van toelichting aan dat de aanleiding voor de invoering van de Fraudewet onder meer gelegen is in de roep vanuit de samenleving om krachtiger overheidsingrijpen als het gaat om grootschalige fraude.

Doelstelling

De doelstelling van de Fraudewet is het behouden van draagvlak voor de sociale zekerheid in de maatschappij door middel van fraudebestrijding en fraudepreventie⁸², waarbij de aanname gehanteerd wordt dat zwaardere sancties noodzakelijk zijn om de solidariteit voor de sociale zekerheid te waarborgen.⁸³

Adressant

De bevoegde autoriteiten, het UWV, de SVB, gemeenten en het OM, krijgen met de Fraudewet en gerelateerde aanwijzingen de instrumenten en verplichtingen aangereikt om een strenger sanctieregime toe te passen. Zo stelt de Fraudewet onder andere verplicht om: terug- en invordering op te leggen bij onrechtmatig verstrekte uitkeringen ten gevolge van schending van de inlichtingenplicht; een invorderingstermijn van tien in plaats van vijf jaar te hanteren om zo de incassoratio's te verhogen; de Fraudewet stelt gemeenten in staat en verplicht om een bestuurlijke boete op te leggen bij schending van de inlichtingenplicht bij de WWB, IOAW, en IOAZ; en ook de SVB en het UWV worden met de Fraudewet verplicht gesteld om boetes op te leggen bij schendingen van de inlichtingenplicht.⁸⁴ Hieronder gaan we uitgebreider in op de uitgangspunten en bepalingen van de Fraudewet.

Uitgangspunten

De Fraudewet regelt met name de aanscherping van de sanctiemogelijkheden voor klanten die hun inlichtingenplicht niet nakomen: hogere boetes en het volledig terugbetalen van de ten onrechte ontvangen uitkering. Het volgende basisprincipe ligt ten grondslag aan de aanscherping van het sanctieregime:⁸⁵

“Het algemene uitgangspunt is dat sancties onlosmakelijk verbonden zijn met de solidariteit in de sociale zekerheid (...). Fraude mag daarom niet lonen en zwaardere sancties moeten preventief werken. Zwaardere sancties zijn geen doel op zichzelf.”

⁸⁰ Kamerstukken II, 2011/12, 33207, nr. 3, (MvT).

⁸¹ Advies Raad van State, W12.11.0479/III van 20 januari 2012

⁸² Nationale ombudsman (2014, p.13, p.23). *Geen fraudeur, toch boete aangeboden - Een onderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet.*

⁸³ Kamerstukken II, 2011/12, 33207, nr. 3, (MvT).

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ Ibidem.

Daarnaast zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd:⁸⁶

- **Solidariteit:** “solidariteit impliceert dat men alleen een beroep doet op publieke middelen als dat strikt noodzakelijk is.”
- **Fraude mag niet lonen:** “Uitkeringsontvangers betalen teveel ontvangen uitkering helemaal terug, ongeacht de hoogte daarvan. Bij fraude betalen ze daar bovenop als straf een substantiële geldboete.”
- **Preventieve werking door zwaardere sancties:** “hogere straffen en het hard aanpakken van recidivisten moet mensen ervan weerhouden in de verleiding te komen de regels te overtreden. Wanneer de fraudeur getroffen wordt in zijn portemonnee zal dit een afschrikkend effect hebben.”
- **Straffen is geen doel op zich:** “de voorgestelde straffen zijn fors maar zullen in verhouding staan tot de ernst van de overtreding.”

Verondersteld wordt dat misbruik de solidariteit aantast; de bereidheid solidariteit te bieden neemt af als misbruik ongestraft blijft.⁸⁷ De verwachting is dat hoge(re) boetes, waarvan zeker is dat deze worden opgelegd, bijdragen aan een betere normnaleving.⁸⁸ Hogere straffen werken daarnaast afschrikkend en geven een signaal af aan de samenleving dat fraude niet geaccepteerd wordt, noch loont.⁸⁹

Onderbouwing veronderstellingen handhavingsbeleid

In de memorie van toelichting wordt verwezen naar inzichten op basis waarvan de werking van de sancties zoals ingevoerd met de Fraudewet zijn gebaseerd; betere normnaleving en afschrikkende werking.

De inzichten zijn in de eerste plaats niet gebaseerd op onderzoek omtrent sancties in de sociale zekerheid; er 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 beschrijft dat “*verwacht mag worden dat dit positieve effect van de sancties in de context van werk en verkeer zich ook bij de sancties in relatie tot uitkeringsfraude zal voordoen*”.⁹⁰

Dat leidt tot de identificatie van een aanvullende veronderstelling die ten grondslag ligt aan het sanctieregime ter bevordering van rechtmatigheid en handhaving van de sociale zekerheid, namelijk: *Het positieve effect van sancties op het gedrag van burgers in het domein van verkeer en in het domein van werk treedt ook op bij sancties ter bestrijding van uitkeringsfraude*. Er is geen onderbouwing aangetroffen voor deze veronderstelling.

In de tweede plaats blijkt dat er redenen zijn waarom mensen die willen voldoen aan de inlichtingenplicht, daar niet altijd in slagen. Uit onderzoek van de Nationale Ombudsman komen de volgende redenen naar voren.⁹¹

1. De overheid is complex: mensen beschikken over de juiste informatie en hebben de middelen om deze informatie door te geven, maar begrijpen niet welke informatie relevant is of welke informatie zij precies moeten doorgeven;
2. De informatie is niet aangekomen: mensen beschikken over de juiste informatie en geven deze informatie ook door, maar slagen er niet in deze informatie daadwerkelijk bij de overheid op de juiste plaats te krijgen;
3. De informatie is (nog) niet beschikbaar: mensen weten dat zij bepaalde informatie moeten aanleveren, willen dat ook, maar beschikken zelf (nog) niet over die informatie;
4. Subjectief onvermogen: mensen beschikken over de juiste informatie, hebben de middelen om deze informatie door te geven, maar persoonlijke redenen staan er aan in de weg om het daadwerkelijk te doen. Deze redenen variëren van het simpelweg vergeten, zich vergissen, een misverstand of bijvoorbeeld een medisch-psychische toestand of een levensfase met persoonlijke tragedie die het doorgeven van informatie tot een lage prioriteit maakt.

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ Kamerstukken II, 2011/12, 33017, nr. 3, p. 5 (MvT).

⁸⁸ Tollenaar, A. (2013). *Aanscherping sanctiebeleid SZW-wetten beoordeeld: Vliegt de wetgever uit de bocht?* Beleid en Maatschappij, 40 (2), p. 118.

⁸⁹ Kamerstukken II, 2011/12, 33207, nr.3, (MvT).

⁹⁰ Memorie van toelichting Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving [33 207 nr.3, p.5 en p.24]

⁹¹ Nationale ombudsman (2014). *Geen fraudeur, toch boete*.

In de derde plaats vereist de effectiviteit van de zwaardere sancties die het resultaat zijn van de Fraudewet dat uitkeringsontvangers zich van deze sancties bewust zijn. De bekendheid van uitkeringsontvangers met de sancties die voortkomen uit de Fraudewet is niet eerder onderzocht. Daarom zijn er geen indicaties voor de afschrikwekkende werking van deze sancties.

3.2.1.1.1. Belangrijkste bepalingen in de Fraudewet

De Fraudewet geeft de belangrijkste bepalingen voor de bevordering van rechtmatigheid van de uitvoering en handhaving van de sociale zekerheidswetten. De aanscherping van de Fraudewet is, langs de lijn van de hiervoor genoemde uitgangspunten, als volgt uitgewerkt:

Fraude mag niet lonen: helemaal terugbetalen van onterecht ontvangen uitkeringen

Met de invoering van de Fraudewet zijn alle uitvoeringsorganisaties verplicht gesteld om, bij het vaststellen van een overtreding van de inlichtingenplicht, het ten onrechte ontvangen uitkeringsbedrag terug te vorderen.⁹² Dit gold al voor de SVB en het UWV, maar is met deze wet ook verplicht gesteld voor gemeenten. Daarnaast is de periode waarin het benadelingsbedrag, de te veel ontvangen uitkering, en de boete, kan worden teruggevorderd verhoogd van vijf naar tien jaar. Kwijtschelding na afloop van een schuldhulpverleningstraject is alleen mogelijk voor niet verwijtbare schulden.⁹³

Zwaardere sancties

Alle uitvoeringsorganisaties zijn daarnaast verplicht gesteld een bestuurlijke boete op te leggen bij een verwijtbare schending van de inlichtingenplicht.⁹⁴ Hierbij is het niet relevant of er sprake is van opzet. Bij dringende redenen kan worden afgezien van het opleggen van een boete. De hoogte van de maximale boete is daarnaast gelijkgesteld voor alle uitvoeringsorganisaties, in beginsel 100 procent van het benadelingsbedrag.

Wanneer de inlichtingenverplichting is overtreden maar als gevolg hiervan geen benadelingsbedrag ('nulfraude') is ontstaan, bedraagt de bestuurlijke boete € 150. Wel kan de uitvoeringsinstantie bij een overtreding zonder benadelingsbedrag afzien van een bestuurlijke boete en volstaan met een waarschuwing.⁹⁵

Aangiftegrens verhoogd: meer afdoeningen in het bestuursrecht

Naast aanscherping van de sanctiemogelijkheden is ook de aanwijzing sociale zekerheidsfraude gewijzigd:

*"...naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Fraudewet op 1 januari 2013 (wet van 4 oktober 2012; Stb 462)is de aangiftegrens voor strafrechtelijke interventie verhoogd naar € 50.000,-."*⁹⁶

De aangiftegrens voor de inwerkingtreding van de Fraudewet bedroeg € 10.000,-. Dat impliceert dat voor de zaken waarin een benadelingsbedrag tussen € 10.000,- en € 50.000,- euro geen strafrecht meer wordt toegepast, maar wordt afgedaan in het bestuursrecht. De Nationale ombudsman stelt hierover:⁹⁷

Bij fraudebedragen van boven € 50.000,- gaat de aanpak via de keten van het strafrecht. In strafrechtelijke afdoening dient opzet bewezen en aangetoond te zijn. Dit is een groot verschil met de bestuurlijke afdoening. In de nota naar aanleiding van het verslag staat hierover: "Schuld in de zin van verwijtbaarheid is doorgaans geen bestanddeel van het beboetbare feit. Dit geldt ook voor elementen als «opzet» of «te kwader trouw». Dit is anders dan in het strafrecht waarbij deze elementen wel vaak deel uitmaken van het strafbare feit en ook bewezen moeten worden. Voor de bestuurlijke boete geldt dat wanneer het daderschap vaststaat, wordt verondersteld dat daarmee ook de verwijtbaarheid vaststaat. Niettemin geldt altijd «geen straf zonder schuld». Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke boete op voor zover de overtreding de overtreder niet te verwijten is (dit is expliciet geregeld in artikel 5:41 Awb). Het is aan de overtreder, als hij van oordeel is dat er geen sprake is van verwijtbaarheid (schuld), om dit aannemelijk te maken. Dit staat dus tegenover het strafrecht, waarin het Openbaar ministerie moet aantonen dat de overtreder schuldig is."

⁹² Gemeenten waren tot de invoering van de Fraudewet niet verplicht om de uitkering terug te vorderen.

⁹³ Kamerstuk 2011/12, 33 207, nr. 3.

⁹⁴ Voorheen konden gemeenten ook enkel een maatregel opleggen, zoals het tijdelijk stopzetten of verlagen van de uitkering.

⁹⁵ Boetebesluit sociale zekerheidswetten.

⁹⁶ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0032602/2013-01-01>.

⁹⁷ Nationale ombudsman (2014, p.15). *Geen fraudeur, toch boete - Een onderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet*.

Buiten werking stellen van de beslagvrije voet

In het oorspronkelijke wetsvoorstel bestond de verzwaring van de sanctie ook uit uitsluiting van de uitkering bij recidive, een herhaalde overtreding binnen 5 jaar. Voor de WWB zou een uitsluiting voor drie maanden gelden en voor de WW vijf jaar. De Raad van State was van oordeel dat de sanctie niet een herstelmaatregel betrof, maar een strafmaatregel inhield, gezien de aard en zwaarte van de sanctie. Ook stelde de Raad van State dat de proportionaliteit van de sanctie met het beoogde preventieve doel niet in verhouding staat tot de zwaarte van de sanctie. De Raad van State wees op de zorgplicht voor de overheid en de gevolgen van overgaan op uitsluiting van het recht op bijstand bij recidive. Vanwege kritiek van de Raad van State op deze voorgenomen maatregel, is deze gewijzigd en omgezet in het buiten werking stellen van de beslagvrije voet voor drie maanden (WWB) of vijf jaar (WW).⁹⁸

Recidive leidt tot verhoogde boete alsmede volledige verrekening daarvan met de (toekomstige) uitkering

Bij recidive volgt terugvordering van het teveel ontvangen uitkeringsbedrag en een bestraffing in de vorm van een bestuurlijke boete van in beginsel 150 procent van het benadelingsbedrag. De boete wordt verrekend met de uitkering. Daarnaast is het in dit geval mogelijk om de beslagvrije voet tijdelijk, voor maximaal vijf jaar, buiten werking te stellen totdat de boete is afbetaald. Voor deze laatste maatregel is gekozen omdat verondersteld wordt dat er alleen een preventieve werking uitgaat van hoge bestuurlijke boetes, indien deze ook daadwerkelijk geïncasseerd worden:

“Bij recidive is verrekening van de bestuurlijke boete met een nog lopende uitkering legitiem vanuit het motief dat recidive er op duidt dat betrokkene bij herhaling onwillig is om zich aan de inlichtingenplicht te houden die nodig is voor het vaststellen van het uitkeringsrecht. Betrokkene ondermijnt door zijn gedrag het draagvlak voor de sociale minimumbescherming die beoogd is met de uitkering en de beslagvrije voet. Teneinde deze sociale bescherming en het draagvlak daarvan voor alle burgers overeind te houden, is het legitiem alleen voor deze groep en voor deze situatie de bescherming van de beslagvrije voet tijdelijk buiten werking te stellen.”⁹⁹

Harmonisatie van beleid

Met de Fraudewet beoogt de minister ook bij te dragen aan de harmonisatie van het beleid, door middels dwingend recht voor beide ZBO's en alle gemeenten één systematiek van sanctionering voor alle overtredingen van de inlichtingenplicht vast te stellen.

De criteria voor het vaststellen van de mate van verwijtbaarheid zijn vastgelegd in het Boetebesluit sociale zekerheidswetten die gelden voor gemeenten, de SVB en het UVW. Deze criteria zijn niet limitatief; er is ruimte voor het preciseren of aanvullen van de categorieën en de criteria die gehanteerd worden bij het vaststellen van de mate van verwijtbaarheid. Eventuele aanvullingen dienen door de uitvoeringsorganisatie vastgelegd te worden in beleidsregels en verordeningen.¹⁰⁰

Gegevensuitwisseling

De uitvoeringsorganisaties, gemeenten, het UWV, de SVB, en het OM zullen, om adequate sanctionering mogelijk te maken gegevens moeten uitwisselen om bijvoorbeeld recidive vast te stellen. Met de Fraudewet zijn gerelateerde wetten zoals de Wet SUWI en het op de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens gebaseerde Besluit justitiële gegevens aangepast om deze gegevensuitwisseling mogelijk te maken.¹⁰¹

3.2.1.1.2. Herziening van de Fraudewet

De Fraudewet heeft veel kritiek gekregen. In 2014 heeft zowel de Inspectie SZW als de Nationale ombudsman onderzoek gedaan naar de uitvoering van de Fraudewet.¹⁰²

⁹⁸ Raad van State (2012). *W12.11.0479/III*.

⁹⁹ Kamerstukken II, 2011/12, 33 207, nr. 3. (MvT).

¹⁰⁰ PwC (2014). *Onderzoek uitvoering Fraudewet*.

¹⁰¹ Kamerstukken II, 2011/12, 33 207, nr. 3. (MvT).

¹⁰² Nationale ombudsman (2014), *Geen fraudeur, toch boete. Een onderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet.*; Inspectie SZW (2014), *De boete belicht*.

Het doel van de Fraudewet is fraudebestrijding, fraudepreventie en het behouden van draagvlak voor de sociale zekerheid. De Nationale ombudsman concludeerde echter dat er naast opzettelijke fraude andere redenen zijn waarom mensen niet aan de inlichtingenplicht voldoen. Redenen die losstaan van het misbruik willen maken van de sociale zekerheid. De Nationale ombudsman laat zien dat het iedereen kan overkomen dat hij de inlichtingenplicht schendt zonder dat hier een fraude-intentie aan ten grondslag ligt, met alle gevolgen van dien.

“Fraude lijkt met de Fraudewet niet effectief bestreden te worden, fraudeurs hard aanpakken wordt niet of nauwelijks gerealiseerd. De pakkans voor de groep calculerende fraudeurs neemt niet toe als gevolg van deze wet. De wet draagt niet bij aan opsporing. De wet lijkt hier zijn doel voorbij te schieten”, aldus de Nationale ombudsman.¹⁰³

Daarnaast heeft de CRvB op 24 november 2014 een ingrijpende uitspraak gedaan over de toepassing van het nieuwe boetebeleid:

“Een beboetbare gedraging leidt bij “gewone” verwijtbaarheid tot een boete ter hoogte van 50% van het benadelingsbedrag. Afwijking naar boven is gerechtvaardigd bij opzet of grove schuld, afwijking naar beneden is aangewezen als sprake is van verminderde verwijtbaarheid bij de overtreder. De Raad geeft thans een omschrijving van wat onder opzet in dit verband wordt verstaan: het willens en wetens handelen of nalaten, wat ertoe heeft geleid dat ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan bijstand is ontvangen. Het bestuursorgaan moet aantonen dat daarvan sprake is. Het bestuursorgaan dient tevens op basis van de beschikbare informatie, zo nodig aangevuld met door de betrokkene nader te verstrekken inlichtingen of gegevens, te beoordelen of sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Als opzet of grove schuld is aangetoond dan is daarmee gegeven dat van verminderde verwijtbaarheid geen sprake is.”¹⁰⁴

Bestuursorganen moeten bij beboetbare gedragingen rekening houden met de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de (financiële) omstandigheden van de betrokkene(n). Is er sprake van grove schuld of opzet, dan kan besloten worden om hoger te straffen. In geval van verminderde verwijtbaarheid, dan dient besloten te worden om lager te straffen.

Uitspraken CRvB

De uitspraak van de CRvB in 2014 heeft er toe geleid dat het uitvoeringsbeleid van het UWV, de SVB en de gemeenten reeds in 2015 is aangepast.

Daarnaast heeft de CRvB op 11 januari 2016 enkele uitspraken gedaan inzake financiële draagkracht van bijstandsgerechtigden.¹⁰⁵ Met deze uitspraak stelt de CRvB dat er bij het opleggen van een boete ook gelet dient te worden op de persoonlijke omstandigheden, waaronder de financiële draagkracht van de overtreder. Dit betekent dat de hoogte van de boete zodanig moet worden vastgesteld dat betrokkene deze binnen een redelijke termijn kan betalen. Dit om te voorkomen dat een bijstandsgerechtigde zeer langdurig op een absoluut bestaansminimum moet leven. De volgende systematiek wordt door de CRvB gehanteerd voor wat betreft het termijn waarbinnen de boete voldaan moet worden:

- opzet: voldoeningen binnen 24 maanden;
- grove schuld: voldoening binnen 18 maanden;
- normale verwijtbaarheid: voldoening binnen 12 maanden;
- verminderde verwijtbaarheid: voldoening binnen 6 maanden.

Ook het UWV en de SVB hebben in hun beleidsregels rekening gehouden met voornoemde de uitspraak van de CRvB. Artikel 2, lid 8 van het Boetebesluit sociale zekerheidswetten biedt de grondslag om de hoogte van de boete af te stemmen op persoonlijke omstandigheden.¹⁰⁶

¹⁰³ Nationale ombudsman (2014, p.22-23). *Geen fraudeur, toch boete- Een onderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet.*

¹⁰⁴ Centrale Raad van beroep, 24 november 2014.

¹⁰⁵ ECLI:NL:CRvB:2016:9 en een aantal andere uitspraken van dezelfde datum.

¹⁰⁶ ECLI:NL:CRvB:2016:9 en een aantal andere uitspraken van dezelfde datum.

De formele aanpassing van de Fraudewet en het Boetebesluit zijn per 1 januari 2017 gerealiseerd

De belangrijkste aanpassingen zijn als volgt:

- De maximale boete is gekoppeld aan het al dan niet opzettelijk overtreden van de inlichtingenplicht, boetes worden niet standaard op 100 maar op 50 procent van het benadelingsbedrag vastgesteld. De staffel van de bestuurlijke boetes is als volgt uitgewerkt:
 - *“Indien de inlichtingenverplichting opzettelijk is overtreden, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 100 procent van het benadelingsbedrag.*
 - *Indien sprake is van grove schuld ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 75 procent van het benadelingsbedrag.*
 - *Indien geen sprake is van opzet of grove schuld ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 50 procent van het benadelingsbedrag.*
 - *Indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 25 procent van het benadelingsbedrag.”¹⁰⁷*
- Er vindt een intensievere toetsing op proportionaliteit tussen boete en ernst van de overtreding plaats. Er zijn daartoe aanvullende criteria benoemd voor het vaststellen van verminderde verwijtbaarheid. Ook zijn criteria gesteld voor de vaststelling of sprake is van grove schuld of opzet.
- Daarnaast is de mogelijkheid om een waarschuwing in plaats van een boete te geven uitgebreid.

Ook is een tweetal amendementen aangenomen. Dit betreft een amendement dat regelt dat er altijd rekening gehouden moet worden met de beslagvrije voet, het deel van het inkomen van een uitkeringsgerechtigde waarop geen beslag gelegd mag worden. Daarnaast is een amendement aangenomen dat regelt dat een bestuurlijke boete onder voorwaarden geheel of gedeeltelijk kan worden kwijtgescholden als meegewerkt wordt aan een schuldregeling.¹⁰⁸

3.2.1.2. Wet SUWI

Onderlinge gegevensverstrekking UWV, SVB en gemeenten

In de Wet SUWI, artikel 62, is geregeld dat het UWV, WVB en de gemeenten alle gegevens en inlichtingen die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de aan hen opgelegde taken, met elkaar mogen delen met in achtname van de privacywet. Voor gemeenten gaat het dan specifiek om de taken zoals aan hen opgelegd voor het uitvoeren van de Participatiewet. Door het uitwisselen van informatie kan aan de voorkant reeds worden vastgesteld of een klant recht heeft op een uitkering

Systeem risico indicatie (SyRI)

Bij het gezamenlijk optreden van overheidsorganisatie met als doel schending van de inlichtingenplicht rondom sociale zekerheid op te sporen is het onder bepaalde voorwaarden mogelijk om onderling gegevens te delen. Specifiek voor zogenaamde SyRI-projecten is het mogelijk om het instrument Systeem Risico Indicatie (SyRI) in te zetten. Dit is een instrument waarmee in een beveiligde omgeving data gekoppeld en geanalyseerd kan worden om zodoende risicomeldingen te genereren (artikel 65 wet SUWI).¹⁰⁹

“Het koppelen van bestanden en het maken van een risicoanalyse met behulp van het instrument SyRI maakt het mogelijk om de onderzoekscapaciteit zo effectief mogelijk in te zetten door alleen die personen en bedrijven in het onderzoek te betrekken van wie met reden mag worden verondersteld dat zij zich aan het plegen van dergelijke overtredingen schuldig maken.”¹¹⁰

¹⁰⁷ Boetebesluit sociale zekerheidswetten.

¹⁰⁸ Kamerstukken II, 2015/16, 34396, nr. 22; Kamerstukken II, 2015/16, 34396, nr. 23.

¹⁰⁹ Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 489.

¹¹⁰ Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 508.

Een verzoek tot inzet van SyRI wordt door de LSI ingediend bij de minister. Voorwaarde om gebruik te kunnen maken van deze bepaling in de wet is dat er sprake is van een samenwerkingsverband, veelal betreffen dit de zogenaamde interventieteams die in het kader van de interventiestructuur worden ingezet. Het gaat dan om de volgende partijen: gemeenten, het UWV, de SVB, de Inspectie SZW, de IND¹¹¹, het OM, de Politie en de Belastingdienst.

3.2.1.3. Aandacht voor risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik in wet- en regelgeving

Het ministerie van SZW besteedt zowel bij nieuwe wet- en regelgeving als ten aanzien van vigerende wet- en regelgeving aandacht aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (de U&H-toets, zie ook paragraaf 2.2). Ook worden de risico's misbruik en oneigenlijk gebruik in kaart gebracht.

Het ministerie van SZW heeft als uitgangspunt dat zij regelgeving tot stand brengt die zo min mogelijk gevoelig is voor misbruik of oneigenlijk gebruik (MenO). Bij elke regeling, waarbij er afhankelijkheid is van (door derden geleverde) gegevens over bijvoorbeeld inkomen, vermogen, leefsituatie en door subsidieaanvragers verstrekte gegevens, is er sprake van MenO-gevoeligheid.

SZW heeft maatregelen getroffen om MenO-risico's te beheersen. Het gaat bijvoorbeeld om voorlichting door SZW en uitvoerders en het opnemen van bevoegdheden in wet- en regelgeving voor uitvoerders om informatie op te vragen om de rechtmatigheid vast te stellen bij aanvrager. Bovendien gebruiken de uitvoerders voor het vaststellen van de rechtmatigheid de gegevens uit basisregistraties en wisselen ze onderling gegevens uit.

SZW heeft in 2016 MenO-beschrijvingen voor elf regelingen groter dan € 500 miljoen geactualiseerd. Het finaliseren van de beschrijvingen van twee regelingen en actualiseren van vier regelingen groter dan € 100 miljoen loopt door tot in 2017. In de MenO beschrijvingen komen, voor zover mogelijk, de mogelijke beheersmaatregelen ter reductie van risico's, het zichtbaar maken van het gekwantificeerde restrisico en het beoordelen van de aanvaardbaarheid van deze restrisico's aan bod. Sinds 2016 brengt SZW bij nieuwe wet- en regelgeving de MenO-risico's in kaart. SZW neemt in de memorie van toelichting van nieuwe wetten een passage over MenO op. Verder neemt SZW via de verantwoordingscyclus met de uitvoerders per regeling de geconstateerde fraude-aantallen en fraudebedragen op in het jaarverslag.

3.2.2. Preventie

In de visie van SZW op handhaving is opgenomen dat de aanpak van de schending van de inlichtingenplicht begint bij het voorkomen ervan. Er wordt daarom ingezet op instrumentaria die bijdragen aan het voorkomen van schending van de inlichtingenplicht en het bevorderen van de naleving van deze plichten.¹¹²

Heldere regels

Het naleven van regels is alleen mogelijk als de burger bekend is met deze regels en ze begrijpt. Voorlichting over de wet- en regelgeving en bijvoorbeeld de naleving van de inlichtingenplicht is daarom cruciaal. Vanuit het ministerie van SZW is de campagne 'Voorkom problemen. Weet hoe het zit' geïnitieerd. Deze campagne heeft tot eind 2014 gelopen en omvatte naast radio en tv-spotjes ook een website met nadere informatie voor burgers en bedrijven.

Daarnaast wordt ingezet op de volgende zaken:¹¹³

- Verkenning naar regels die kunnen leiden tot misverstanden. Het streven is te komen tot een overzicht van regels die door vereenvoudiging beter nageleefd kunnen worden of waarover beter voorgelicht kan worden.
- De bestaande voorlichting wordt tegen het licht gehouden en er wordt gekeken waar deze begrijpelijker, inzichtelijker en eenvoudiger kan.

¹¹¹ Sinds 2017.

¹¹² Kamerstukken II, 2013/14, 17 050 nr. 439.

¹¹³ Kamerstukken II, 2013/14, 17 050 nr. 439.

- Tot slot wordt verkend of het voor gemeenten mogelijk is om de inkomsten uit arbeid automatisch te laten verrekenen met de uitkering. Ook voor UWV en de SVB worden de aanvullende mogelijkheden om inkomsten te verrekenen verkend.¹¹⁴

Verder hebben het ministerie van SZW, samen met gemeenten, UWV en de SVB bekeken of automatische inkomensverrekening mogelijk is.¹¹⁵ Zo worden, met de invoering van de WWZ per 1 juli 2015, de inkomsten van een WW-gerechtigde door het UWV automatisch verrekend met de WW-uitkering (zie verder paragraaf 3.4.1.5). Ook voor verschillende regelingen van de SVB, waaronder de ANW en AOW geldt dat inkomensverrekening plaatsvindt. Met betrekking tot de AIO heeft eind 2016 een pilot-traject gelopen, waaruit is gebleken dat ook voor deze regeling inkomensverrekening mogelijk is.¹¹⁶ Voor gemeenten is geconstateerd dat automatische verrekening niet wenselijk is:

“Automatische inkomensverrekening met een bijstandsuitkering brengt risico’s met zich mee voor de bijstandsgerechtigde. De verrekening kan pas plaatsvinden als het inkomen in de polisadministratie staat. Omdat dit acht weken kan duren, kan dat ertoe leiden dat iemand op het moment van verrekenen onder het bestaansminimum terecht komt, dan wel dat de verrekening niet meer kan plaatsvinden. Dit vind ik onwenselijk. De Participatiewet is immers het laatste vangnet voor burgers die niet meer zelfstandig in hun bestaan kunnen voorzien. In de huidige situatie zijn bijstandsgerechtigden verplicht om zelf hun inkomsten meteen op te geven. Dat maakt dat niet alleen de inkomsten waarvan loonaangifte wordt gedaan moeten worden gemeld, maar ook andere inkomsten. Verrekening kan op deze manier onmiddellijk plaatsvinden.”¹¹⁷

Cultuur

Klantmanagers spelen een belangrijke rol als het gaat om het informeren van klanten over hun rechten en plichten. Ook wordt van klantmanagers verwacht dat zij fraudealert zijn op mogelijke signalen van schending van de inlichtingenplicht.¹¹⁸

In 2012 is het project Impuls vakmanschap gestart, gericht op het verder professionaliseren van de klantmanagers bij gemeenten. Dit project wordt gecombineerd met onder meer het project Nabij en Streng, en actualisatie van handhaving in de keten (onderdeel van de Divosa-academie).¹¹⁹

Vanuit het KCHN is het instrument Matchpoint-2 ontwikkeld, gericht op een betere communicatie en klantbejegening wat leidt tot coöperatief gedrag van de klant en een afname van schending van de inlichtingenplicht. Pilotprojecten hebben in de jaren 2012 en 2013 gelopen, daarna is het instrument landelijk aangeboden.¹²⁰

Sinds 2012 loopt het programma “Effectiviteit & Vakmanschap”; gericht op het versterken van vakmanschap in het sociaal domein. Vanuit dit programma worden verschillende tools ontwikkeld en werkwijzers gepubliceerd om medewerkers van gemeenten te ondersteunen bij het werkproces.¹²¹

3.2.3. Controle

Gegevensdeling

Aan de hand van gegevensdeling kan reeds aan de voorkant vastgesteld worden of bepaalde gegevens zoals door de uitkeringsaanvrager aangeleverd correct zijn. Op die manier wordt voorkomen dat burgers ten onrechte een uitkering ontvangen. Omdat soms nog onduidelijk is wat wel en niet mag met betrekking tot gegevensuitwisseling is in 2014 een onderzoek gestart naar de mogelijkheden van bestandskoppeling in relatie tot privacy.¹²² Uit het onderzoek, dat in het kader van de “kabinetsbrede aanpak fraude” is uitgevoerd, is

¹¹⁴ Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 486.

¹¹⁵ Kamerstukken II, 2015/16, 26 448, nr. 576.

¹¹⁶ Ibidem.

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ Kamerstukken II, 2013/14, 17 050 nr. 439.

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ <https://www.divosa.nl/onderwerpen/effectiviteit-vakmanschap/tools-werkwijzers>.

¹²² Ibidem; Kamerstukken II, 2013/14, 17 050, nr. 450.

gebleken dat er verschillende knelpunten zijn in relatie tot het uitwisselen van gegevens. Geconstateerd is dat de huidige wetgeving onvoldoende rekenschap houdt met het bestaan van samenwerkingsverbanden en met de wens van deze samenwerkende partijen om gegevens uit te wisselen. Ook voorziet wetgeving onvoldoende in kaders rondom het gebruik van nieuwe analysetechnieken waarmee gegevens van meerdere partijen met elkaar in verband gebracht kunnen worden.¹²³ Op basis van het onderzoek heeft het kabinet besloten wetgeving voor te bereiden, naar verwachting zal het wetsvoorstel in de eerste helft van 2017 in consultatie gebracht worden.¹²⁴

Daarnaast wordt ingezet op intensiever gebruik en verdere verbetering van de basisregistratie. In dit kader kan schending van de inlichtingenplicht voorkomen worden, maar ook eerder ontdekt en gesignaleerd worden. In 2013 is geïnvesteerd in een verbetering van de basisregistratie bij gemeenten. Zo is er in het kader van de “interdepartementale aanpak van fraude” een miljoen euro extra geïnvesteerd in opleidingen en examens van 1.200 ambtenaren. Ook zijn risicoprofielen ontwikkeld en gedeeld met gemeenten.¹²⁵ Na een pilotproject in 2014 van de minister van BZK waaruit is gebleken dat een risicogerichte aanpak van adresfraude lonend is, heeft kabinet besloten om in 2015 nadere uitvoering te geven aan de aanpak van adresfraude door middel van een business case. Dit betreft het project LAA (zie voor meer informatie over de LAA paragraaf 2.1.5.2.3 en 4.3).

Tevens is in het kader van de LAA samenwerking gezocht met de Landelijke Stuurgroep Interventieteams. Binnen de interventieteams worden signalen vanuit het project LAA onderzocht. Overigens is het primaire doel van de LAA het verbeteren van de kwaliteit van het BRP, het detecteren en aanpakken van schendingen van de inlichtingenplicht en/of adresfraude is een positieve bijkomstigheid van dit project.

Intensiveren handhaving

Het ministerie van SZW zet in op een intensivering van de handhaving. Hiertoe is geld vrijgemaakt voor de business cases toezicht van zowel het UWV en de SVB. In totaal stelt het ministerie 100 miljoen euro beschikbaar, waarbij verwacht wordt dat de business cases resulteren in een opbrengst van circa 189 miljoen euro voor UWV en SVB in de periode 2014-2018. De business cases voor het UWV en voor de SVB worden nader beschreven in respectievelijk paragraaf 3.4.1.2 en 3.4.2.2.¹²⁶

Daarnaast wordt ingezet op het effectiever en efficiënter benutten van de bestaande handhaving capaciteit. Dit wordt gerealiseerd door onder meer te investeren op risicoanalyse en –profielen en aan de hand daarvan een scherpere prioritering van de op te pakken signalen en daarmee de inzet van de handhaving capaciteit. Gegevenskoppeling is daarbij een instrument wat genoemd wordt, en waarnaar nader onderzoek gedaan wordt. Door middel van het wetsvoorstel Fraudeaanpak door bestandskoppeling (aanpassing Wet SUWI onderdeel SyRI) wordt het mogelijk om in samenwerkingsverbanden op basis van gegevens zogenaamde risicoanalyses uit te voeren. Dit betreffen projecten die in het kader van de landelijke interventiestructuur worden uitgerold.

Specifiek voor gemeenten wordt er gekeken naar mogelijkheden om de hoeveelheid gegevens die zij krijgen te beperken. Het Inlichtingenbureau ontwikkelt daarom ‘slimme samenloop signalen, waarbij gemeenten alleen voor hen relevante informatie ontvangen.¹²⁷

Ook wordt het toepassen van internetonderzoek, bijvoorbeeld het gebruik van openbare bronnen als Facebook, bevorderd. Door middel van handreikingen, beschikbaar gesteld vanuit het KCHN, worden met name gemeenten geïnformeerd over de mogelijkheden rondom internetonderzoek. Hierbij dient een evenwicht gevonden te worden tussen juridische kaders, bestuurlijke risico's en bedrijfseconomische redenen om internetonderzoek uit te voeren.¹²⁸

¹²³ Kamerstukken II, 2014/2015, 32 761, nr. 79.

¹²⁴ Kamerstukken II, 2015/16, 17 050, nr. 525; Kamerstukken II, 2016/17 17 050 nr. 533.

¹²⁵ Kamerstukken II, 2013/14, 17 050, nr. 450.

¹²⁶ Kamerstukken II, 2013/14, 17 050 nr. 439.

¹²⁷ Ibidem.

¹²⁸ Ibidem.

3.2.4. Opsporing in bestuursrecht en strafrecht

Bevorderen samenwerking

Om niet-naleving van de inlichtingenplicht adequaat aan te kunnen pakken en de pakkans te verhogen is samenwerking essentieel. Zo wordt er onder meer samengewerkt op de volgende terreinen:

- **Interventieteams.** In de interventieteams werken gemeenten, de Belastingdienst, de Inspectie SZW, het UWV, de SVB, de Politie, de IND¹²⁹ en het OM samen met als doel onder meer om niet-naleving van de inlichtingenplicht aan te pakken. Om de effectiviteit te vergroten wordt ingezet op themagerichte samenwerking.
- **Manifestgroep.** Dit is een samenwerkingsverband bestaande uit de Belastingdienst, het Centraal Administratiekantoor, de Dienst Uitvoering Onderwijs, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Inspectie SZW, de Kamer van Koophandel, het KCHN, de Koninklijke Marechaussee, Logius, de Politie, de SVB, de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en het UWV, die op nationaal niveau kennis en ervaring deelt op onder meer het gebied van fraudebestrijding. De Manifestgroep heeft onder andere een signaal afgegeven over mogelijke meervoudige registraties van burgers in de basisregistratie.¹³⁰
- **Naleving.net** is het intranet voor overheidsmedewerkers die zich bezighouden met uitvoering en daarmee ook de handhaving in het domein 'werk, inkomen en zorg'. Naleving.net is oorspronkelijk een initiatief van het ministerie van SZW en het voormalige RCF Kenniscentrum Handhaving, thans VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving (VNG KCHN).¹³¹

Opsporing internationaal

Opsporing en vervolging van overtredingen van de inlichtingenplicht met sociale zekerheidsuitkeringen in het buitenland kan onder andere aan de orde komen in de volgende gevallen (geen limitatieve opsomming)¹³²:

- bij export van uitkeringen naar het buitenland (bijvoorbeeld Kinderbijslag);
- bij de vermoede aanwezigheid van buitenlands vermogen;
- voormalig uitkeringsgerechtigden die inmiddels gere migreerd zijn naar het land van herkomst.

Bij vermoedens van overtredingen van de inlichtingenplicht wordt onderzoek en opsporing gedaan door de betreffende uitvoeringsorganisatie. Hiertoe benutten de uitvoeringsinstanties de (administratieve) mogelijkheden om informatie uit het buitenland te vergaren, bijvoorbeeld via de in het buitenland gevestigde zusterorganisaties.

Een strafrechtelijke interventie vindt plaats wanneer er sprake is van een benadelingsbedrag van € 50.000,- of meer. Hierop zijn uitzonderingen gemaakt.¹³³

Internationale samenwerking

Ook internationaal is samenwerking van belang om controle en opsporing van niet-naleving van de inlichtingenplicht en daarmee fraude te voorkomen en de pakkans te verhogen. Uitkeringsgerechtigden kunnen namelijk onder bepaalde voorwaarden ook een uitkering ontvangen in het buitenland, maar ook inkomen verwerven of beschikken over vermogen in het buitenland.

Het Internationaal Bureau Fraude-informatie (IBF) is een onderdeel van het UWV. Het bureau onderzoekt grensoverschrijdende regelovertreding en fraude op het gebied van de sociale verzekeringen. Opdrachtgevers zijn onder meer gemeenten. Het ministerie van SZW heeft het IBF aangewezen als het coördinatiepunt voor grensoverschrijdende uitwisseling van fraude-informatie.¹³⁴

¹²⁹ Sinds 2017.

¹³⁰ Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 493.

¹³¹ <https://www.naleving.net/over-naleving>

¹³² Aanwijzing sociale zekerheidsfraude, geldend vanaf 1 april 2016. <http://wetten.overheid.nl/BWBR0037704/2016-04-01>

¹³³ Aanwijzing sociale zekerheidsfraude, geldend vanaf 1 april 2016. <http://wetten.overheid.nl/BWBR0037704/2016-04-01>

¹³⁴ <https://www.uwv.nl/zakelijk/fraude-informatie-ibf>

Eind 2013 is bijvoorbeeld in dit kader een verdrag gesloten met Duitsland. Doel van dit verdrag is om de betrokken instanties helderheid te geven over de kaders van samenwerking bij fraudebestrijding en de samenwerking verder vorm te geven en te intensiveren.

Inzet bestuursrechtelijke instrumentaria

Met de Fraudewet is gemeenten, naar voorbeeld van het UWV en de SVB, een aantal aanvullende bestuursrechtelijke instrumenten in handen gegeven om fraudeurs aan te pakken. Bij de inwerkingtreding van de Fraudewet is de strafrechtelijke aangiftegrens, behoudens uitzonderingen, verhoogd naar € 50.000,-. Hiermee is beoogd om meer overtredingen van de inlichtingenplicht bestuursrechtelijk af te doen. Als een van de voordelen van bestuursrechtelijke afdoening wordt gezien dat niet-naleving van de inlichtingenplicht doorgaans sneller – meer “lik op stuk” – kan worden bestraft, dan in het strafrecht.¹³⁵ De minister van SZW spreekt hiermee een duidelijke voorkeur uit voor bestuursrechtelijke afdoening. Tegelijk stelt de minister van SZW dat bij fraudes waarbij sprake is van een ernstige normoverschrijding en/of grote bedragen en/of recidive, het strafrecht een passende interventie blijft en dat in uitzonderlijke gevallen ook beneden de aangiftegrens een strafrechtelijke interventie mogelijk is. In de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude staan de uitzonderingsgronden opgenomen op basis waarvan van de aangiftegrens van kan worden afgeweken door het OM. Het gaat dan bijvoorbeeld om fraude gepleegd in georganiseerd verband, recidive of fraude die gepaard is gegaan met andere strafbare feiten.¹³⁶

3.2.5. Sanctionering, terug- en invordering

Met de invoering van de Fraudewet heeft de minister het beleid rondom sanctionering geharmoniseerd en aangescherpt.

Ondersteuning gemeenten bij implementatie en uitvoering van de Fraudewet

Het ministerie heeft aanvullende middelen beschikbaar gesteld aan de VNG ten behoeve van het verrichten van activiteiten die tot doel hebben om gemeenten voor te lichten over de (uitvoering van) de Fraudewet en de uitspraken van de CRvB.^{137,138} Deze middelen zijn in de periode vanaf 2013 tot 1 juli 2017 toegekend, de activiteiten worden uitgevoerd door het KCHN. Aangezien het om een specifiek taak gaat die is uitgevoerd in het kader van de Fraudewet worden hierna de ter beschikking gestelde bedragen benoemd. In de periode 2015 tot 1 juli 2017 gaat het om € 155.000,-; € 150.150,- en € 78.532,-.¹³⁹

Vereenvoudiging beslagvrije voet

Bij een terugvordering en een boete wordt door professionals vastgesteld wat de fictieve draagkracht is van de uitkeringsgerechtigde. Dit is het minimum aan inkomen waarover iemand moet kunnen blijven beschikken voor zijn basale levensonderhoud. In de praktijk bleek de berekening van de beslagvrije voet complex, arbeidsintensief en op verschillende wijze te worden uitgevoerd door uitvoeringsinstanties. Bovendien zijn professionals afhankelijk van de informatie die door de uitkeringsgerechtigde wordt aangeleverd om de beslagvrije voet te kunnen bepalen.

Tot 1 januari 2017 mocht de recidiveboete overigens zonder toepassing van de beslagvrije voet worden verrekend.

Begin 2017 is het wetsvoorstel vereenvoudiging beslagvrije voet door de Tweede Kamer aangenomen. De berekening van de beslagvrije voet wordt met dit voorstel vereenvoudigd.

“Het ingediende wetsvoorstel neemt de belangrijkste knelpunten van de huidige regeling weg. De beslagvrije voet kan aan de hand van de leefsituatie van de schuldenaar en het inkomen van hem en zijn eventuele partner worden vastgesteld. Kern van het systeem is dat deze gegevens uit bestaande registraties kunnen worden gehaald, en niet langer door de schuldenaar zelf hoeven te worden verstrekt.”¹⁴⁰

¹³⁵ Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 507.

¹³⁶ Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 507.

¹³⁷ Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 474. Het LKC Fraude is een van de zes kenniscentra.

¹³⁸ Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 507.

¹³⁹ De beschikkingen van de toegekende bedragen in de jaren 2013 en 2014 zijn niet beschikbaar gesteld.

¹⁴⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/nieuws/2017/02/16/wetsvoorstel-vereenvoudiging-beslagvrije-voet-unaniem-aangenomen-door-tweede-kamer>

Terug- en invordering en schuldregeling

Voor het UWV, de SVB en gemeenten geldt, sinds de invoering van de Fraudewet, de verplichting om minimaal gedurende tien jaar de teveel verstrekte uitkering en boete in te vorderen. Na tien jaar kan worden afgezien van terugvordering onder voorwaarden. Dit geldt alleen voor het benadelingsbedrag; de boete moet altijd worden teruggevorderd.

Naar aanleiding van het ingediende amendement van het lid Schouten geldt vanaf 1 januari 2017 het volgende:¹⁴¹

“Dit amendement regelt dat met betrekking tot een bestuurlijke boete onder voorwaarden kan worden meegewerkt aan een schuldregeling. Aan de regeling van de bestuurlijke boete in de uitkeringswetten wordt een lid toegevoegd. Daarin wordt aan de uitvoeringsinstantie de bevoegdheid verleend om de bestuurlijke boete voor het geheel of een deel kwijt te schelden wanneer de uitvoeringsinstantie meewerkt aan een schuldregeling. Dit gebeurt op verzoek van degene aan wie de bestuurlijke boete is opgelegd en indien geen sprake is geweest van opzet of grove schuld.”

3.2.6. Kaderstelling richting UWV en SVB

De minister heeft met betrekking tot rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking en handhaving afspraken gemaakt met de SVB en het UWV. Specifiek als het gaat om de Fraudewet zijn in het kader van handhaving de volgende kengetallen vastgesteld. Er zijn geen streefcijfers of normen verbonden aan deze kengetallen.

Tabel 3-1 Kengetallen handhaving UWV en SVB in het kader van de Fraudewet

Thema	Kengetal
Preventie	<ul style="list-style-type: none">gepercipieerde detectiekanskennis van verplichtingen
Opsporing	<ul style="list-style-type: none">aantal geconstateerde overtredingen met financiële benadelingtotaal benadelingbedrag
Terugvordering	<ul style="list-style-type: none">incassoratio

Toelichting: Sinds 2013 wordt er jaarlijks een onderzoek uitgevoerd naar de kennis die uitkeringsgerechtigden hebben over hun verplichtingen en hoe zij de pakkans inschatten bij overtredingen, uitgesplitst naar wet.¹⁴² Daarnaast worden sinds 2013, met de invoering van de Fraudewet, kengetallen rondom opsporing en terugvordering bijgehouden.

De SVB en het UWV rapporteren in hun viermaands- en jaarverslagen over de genoemde kengetallen. Daarnaast vormen de kengetallen input voor de bilaterale gesprekken op ambtelijk en bestuurlijk niveau.

Prestatie-indicatoren in het kader van het Besluit SUWI

In het kader van het Besluit SUWI is een aantal prestatie-indicatoren benoemd die gelden voor de SVB en het UWV. Prestatie-indicatoren helpen om de resultaten van beleid in beeld te brengen en dienen als basis voor verantwoording. Naar aanleiding van de Evaluatie van de Wet SUWI in 2015 is gestart met een traject om te komen tot een nieuwe set van prestatie-indicatoren. Dit omdat uit de evaluatie bleek dat de doelen van het SUWI-stelstel niet altijd goed geoperationaliseerd waren en/of er aan de hand van de indicatoren geen duidelijke conclusies getrokken konden worden over het doelbereik.¹⁴³ Het doel is om de aangepaste set van indicatoren (kengetallen) op te nemen in de kaders voor de jaarplannen 2018 van de ZBO's. Daarnaast zijn er met het UWV en de SVB afspraken gemaakt in het kader van de door hen ingediende business cases (zie verder paragraaf 3.4.1.2 en 3.4.2.2).

¹⁴¹ Kamerstukken II, 2011/2012, 33207, nr. 3 (MvT); Kamerstukken II, 2015/16, 34396, nr. 23.

¹⁴² Ipsos (2013); Ipsos (2015); Ipsos (2016).

¹⁴³ Kamerstukken II, 2015/2016, 30 982, nr. 26, bijlage: Panteia (2015). *Van beheersing naar veerkracht 2015. Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014.*

3.2.7. Ondersteuning van de uitvoering

Het ministerie van SZW ondersteunt de uitvoering op verschillende wijzen, zowel door bij te dragen aan samenwerking en door het stimuleren van kennisontwikkeling en verspreiding.

Informatiedeling in de handhavingsketen is van groot belang, zowel ten behoeve van controle als opsporing en sanctionering. Het IB en het BKWI spelen hierin een belangrijke rol; deze organisaties ondersteunen de uitvoering door het aanleveren van informatie. Beide organisaties worden door middel van een planning-en-controlcyclus, inclusief budgetvaststelling, aangestuurd door de minister.

Daarnaast draagt het ministerie van SZW bij aan samenwerking tussen verschillende partijen. Zo wordt vanuit het ministerie van SZW de voorzitter en het secretariaat geleverd voor de LSI. Meer informatie over de LSI is te lezen in paragraaf 4.1.3.

Het ministerie heeft daarnaast aanvullende middelen beschikbaar gesteld aan de VNG ten behoeve van het verrichten van activiteiten die tot doel hebben om gemeenten voor te lichten over de (uitvoering van) de Fraudewet en de uitspraken van de CRvB¹⁴⁴. Deze middelen zijn in de periode vanaf 2013 tot 1 juli 2017 toegekend de activiteiten worden uitgevoerd door het KCHN. Aangezien het om een specifieke taak gaat die is uitgevoerd in het kader van de Fraudewet worden hierna de ter beschikking gestelde bedragen benoemd. In de periode 2015 tot 1 juli 2017 gaat het om € 155.000,-; € 150.150,- en € 78.532,-.¹⁴⁵

Evaluatie van activiteiten ter ondersteuning van de uitvoering

De inzet van voornoemde activiteiten en instrumenten ten behoeve van de ondersteuning van de uitvoering zijn in beperkte mate geëvalueerd. Panteia concludeert in de door haar uitgevoerde evaluatie en beleidsdoorlichting van de Wet SUWI, dat gegevensuitwisseling binnen het SUWI-stelstel niet geëvalueerd is. Hetzelfde geldt voor het functioneren van het IB.¹⁴⁶

De Inspectie SZW heeft het functioneren van het BKWI, en specifiek de Suwinetketen, in 2014 onderzocht. De Inspectie constateert dat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden rondom de Suwinetketen niet eenduidig belegd zijn, met als mogelijk gevolg dat de informatieverstrekking in het gedrang komt.¹⁴⁷ De Inspectie SZW merkt het volgende op:

“Voor een goede werking van de keten is het dus van belang dat BKWI zelfstandig en onafhankelijk kan rapporteren aan de keteneigenaar (red. het ministerie van SZW). De Inspectie is van mening dat de structuur hiervoor nu niet optimaal is ingericht: BKWI valt formeel onder de Raad van Bestuur UWV en UWV is een van de SUWI-partijen.”¹⁴⁸

De samenwerking in en het functioneren van de interventiestructuur inclusief de LSI is meerdere malen geëvalueerd. Naar aanleiding van deze evaluaties, hebben aanpassingen plaatsgevonden (zie paragraaf 4.1.3). De inzet van het KCHN ten behoeve van het ondersteunen van gemeenten bij de implementatie en uitvoering van de Fraudewet is niet geëvalueerd.

3.2.8. Middelen besteed aan handhaving

Hieronder zijn uit de Rijksjaarverslagen de cijfermatige gegevens over bekostiging handhaving weergegeven. De hoeveelheid beschikbare handhaving-specifieke data is beperkt. Bij de bespreking in het Rijksjaarverslag van artikel 98 ‘Algemeen’ wordt elk jaar aangegeven welk handhavingsbudget beschikbaar is. Een deel van het handhavingsbudget wordt binnen artikel 98 van de Rijksbegroting overgeboekt naar andere budgetten. In de toelichting bij artikel 98 in de Rijksjaarverslagen staat daarover het volgende:

¹⁴⁴ Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 507.

¹⁴⁵ De beschikkingen van de toegekende bedragen in de jaren 2013 en 2014 zijn niet beschikbaar gesteld.

¹⁴⁶ Panteia (2015), *Van beheersing naar veerkracht. Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014*.

¹⁴⁷ Ibidem.

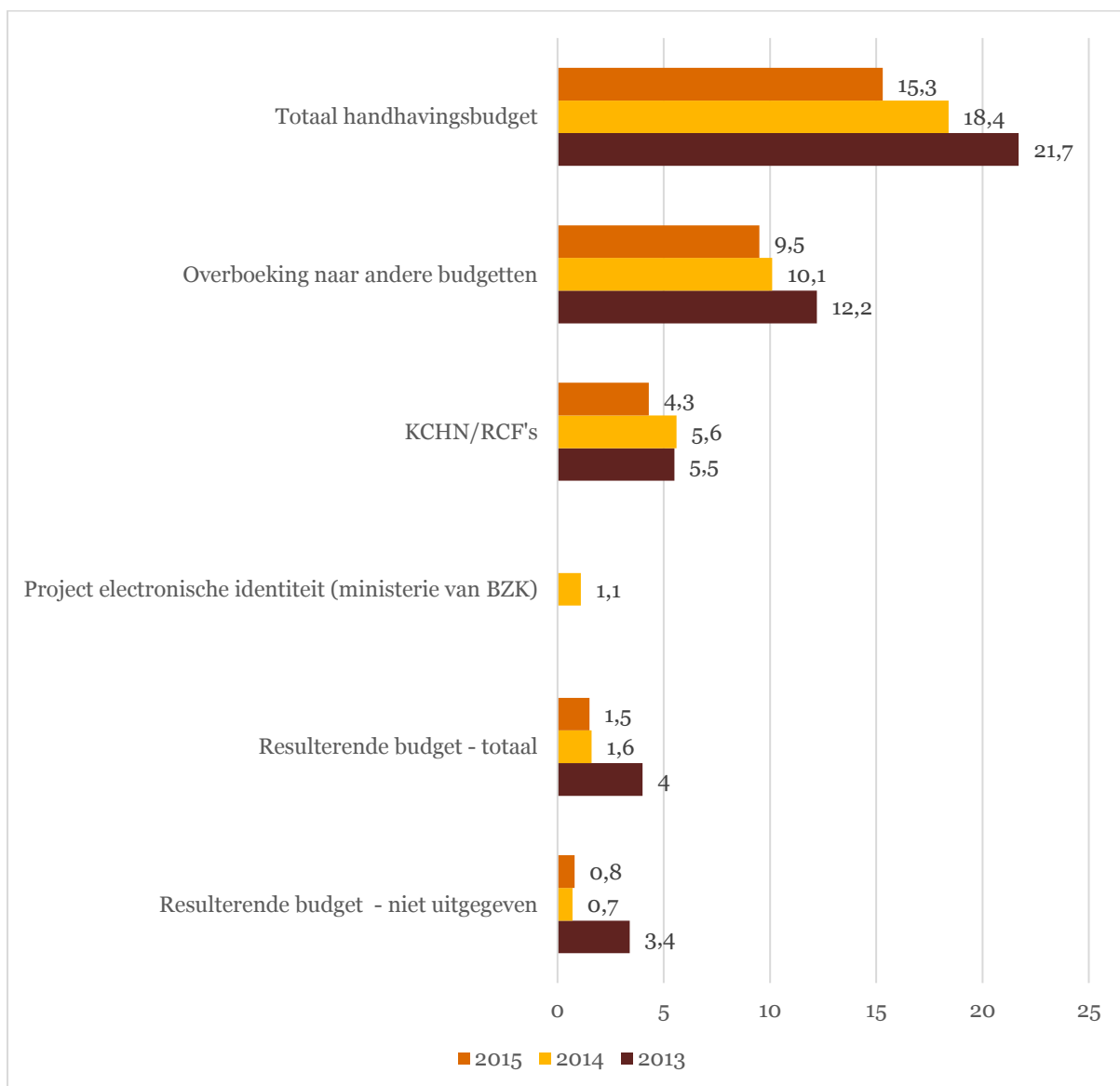
¹⁴⁸ Inspectie SZW (2014). *Jaarverslag 2014 - Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, p. 80-81.

“Van het handhavingsbudget op artikel 98 (€ 15,3 miljoen) is gedurende de begrotingsuitvoering € 9,5 miljoen naar andere budgetten overgeboekt, namelijk naar handhavingsbudgetten en budgetten voor voorlichting op andere artikelen, het Inlichtingenbureau, de SVB en de apparaatsuitgaven op artikel 96.”¹⁴⁹

Het is niet vast te stellen in hoeverre de budgetten tot de in dit rapport gehanteerde definitie van handhaving behoren. In figuur 3-2a is te zien dat het handhavingsbudget is afgenomen – en dat er ondanks de afname van het budget gelden onbesteed blijven.

In figuur 3-2b is weergegeven welke bedragen besteed worden aan de financiering van gegevensuitwisseling via het IB en BKWI. Merk op dat het citaat hierboven aangeeft dat de uitgaven aan het IB (ook) gefinancierd worden uit het handhavingsbudget zoals in figuur 3-2a weergegeven (onderdeel “overboeking andere budgetten”). In hoeverre dat voor het BKWI ook het geval is, is niet duidelijk. Mogelijk valt dit onder de in het citaat genoemde “apparaatsuitgaven op artikel 96”.

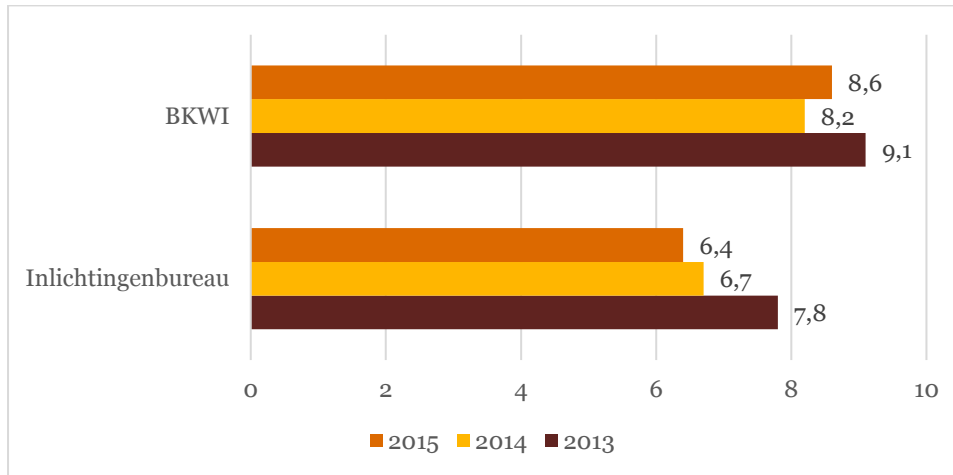
Figuur 3-2a Handhavingsbudget en uitgaven in 2013-2015 (in mln. euro; bron: Rijksjaarsverslagen 2013-2015 SZW)



¹⁴⁹ Rijksjaarsverslag SZW (2015).

NB. De uitgaven aan het project elektronische identiteit zijn voor de volledigheid in de tabel opgenomen, aangezien deze onderdeel uitmaken van het handavingsbudget weergegeven in artikel 98 van het Rijksjaarverslag. Het project heeft geen directe relatie met handhaving i.r.t. tot de naleving van de inlichtingenplichten zoals in dit onderzoek is onderzocht.

Figuur 3-3b Middelen besteed aan IB en BKWI door SZW in 2013-2015 (in mln. euro; bron: Rijksjaarverslagen 2013-2015 SZW)

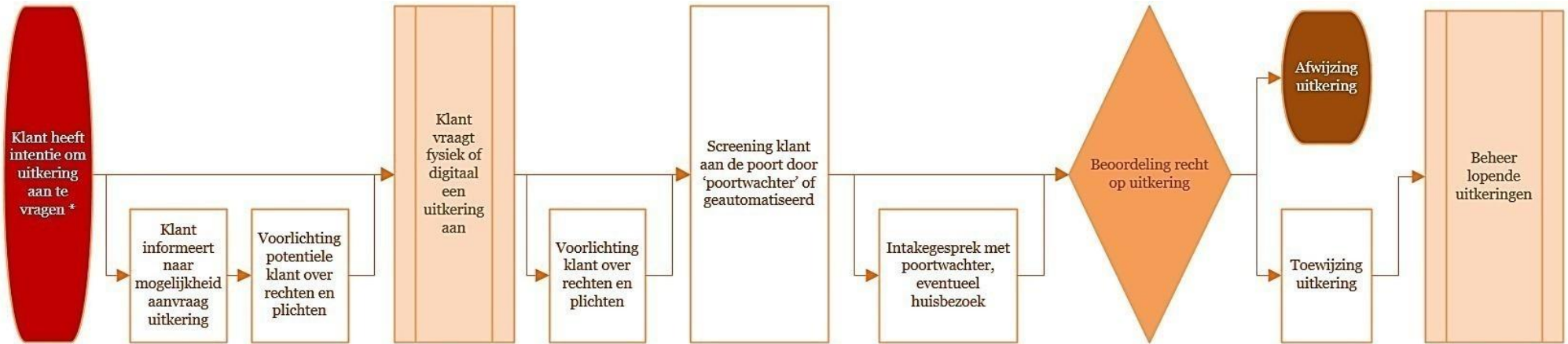


3.3. Schematische weergave van de uitvoeringspraktijk handhaving van de inlichtingenplicht

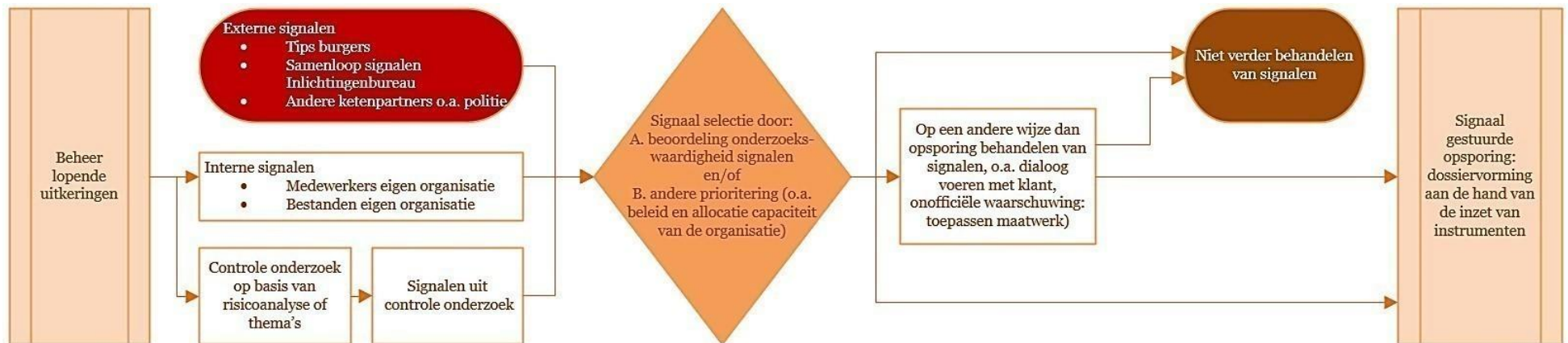
De uitvoeringspraktijk van handhaving verloopt langs een aantal verschillende processtappen. Zowel aan de voorkant, bij de aanvraag van een uitkering, als op een later moment als een klant reeds een uitkering ontvangt, kan de inlichtingenplicht worden geschonden. In het uitvoeringsproces is hiermee rekenschap gehouden, zowel door aan de voorkant maatregelen te treffen, als door tijdens de uitkeringsverstrekking hiervoor aandacht te hebben. Hieronder volgt een weergave van de manier waarop ideaaltypisch het proces van handhaving in het proces van aanvraag tot toekenning, alsook tijdens de verstrekking van de uitkering is vormgegeven.

In de paragrafen 3.3, 3.4 en 3.5 over het UWV, de SVB en de gemeenten worden de processtappen en de werkwijze van de betreffende organisaties nader toegelicht.

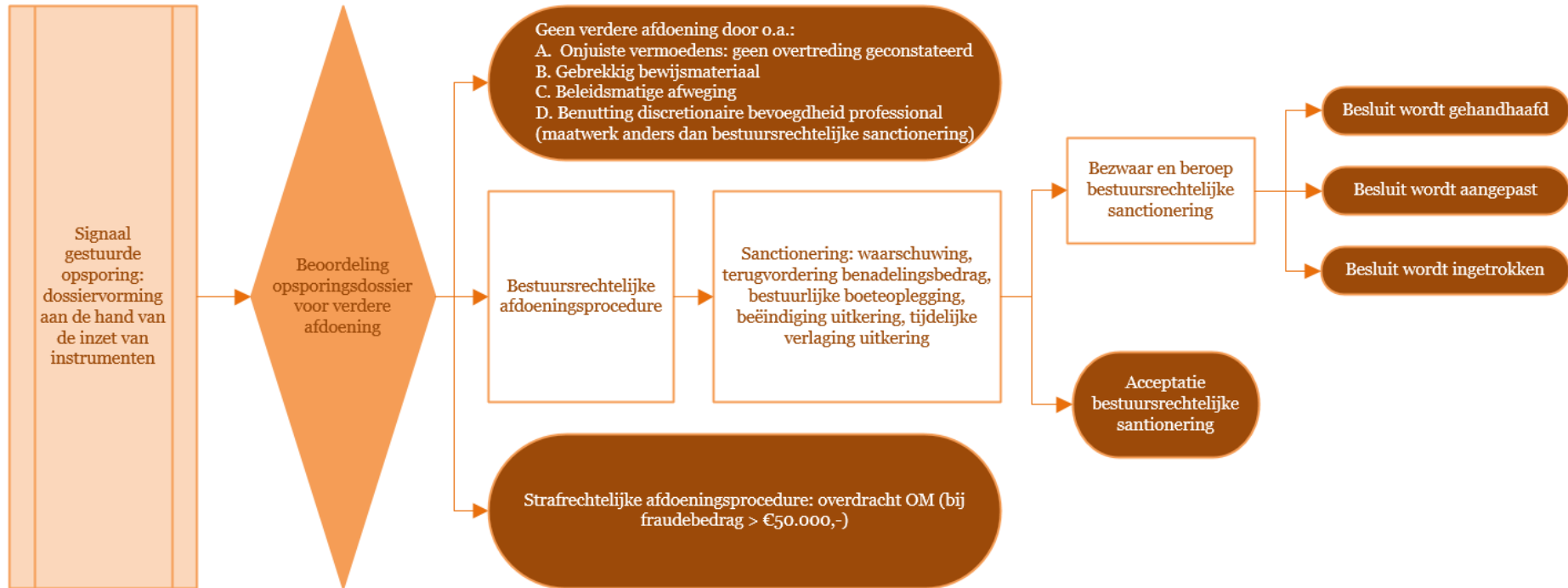
Figuur 3-4a Schematische weergave van de uitvoeringspraktijk voor de handhaving van de inlichtingenplicht – bron: PwC (deel 1)



* De intentie van de klant komt op verlerlei wijzen tot stand. Ook uitvoeringsorganisaties informeren klanten op diverse wijzen over rechten en plichten wat betreft uitkeringen.



Figuur 3-3b Schematische weergave van de uitvoeringspraktijk voor de handhaving van de inlichtingenplicht – bron: PwC (deel 2)



3.4. Handhavingsbeleid van het UWV en de SVB

3.4.1. Het UWV

Het UWV is de ZBO die zorgdraagt voor de landelijke uitvoering van de werknemersverzekeringen. Bij deze uitvoering behoort ook de handhaving op naleving van de inlichtingenplicht en het voorkomen en opsporen van onrechtmatige uitkeringsverstrekkingen. In de afgelopen jaren heeft het UWV zijn uitvoeringsbudget aanzienlijk zien dalen: in de periode 2012-2015 betrof dit een taakstelling van structureel 401 miljoen. Ook in de periode 2016-2020 is een taakstelling van 88 miljoen aan het UWV opgelegd. Als gevolg van de taakstellingen die door opeenvolgende kabinetten zijn opgelegd is de (werkwijze van de) organisatie veranderd. Digitalisering speelt een belangrijke rol bij het behalen van de taakstelling. Enerzijds gaat het om digitalisering van de dienstverlening. De nadruk is bijvoorbeeld komen te liggen op zelfredzaamheid en digitale dienstverlening aan WW-gerechtigden. Anderzijds gaat het om digitalisering van de werkprocessen. Er is ingezet op het behalen van efficiency voordelen; het vaststellen en verstrekken van uitkeringen vindt steeds vaker digitaal plaats. Deze ontwikkelingen hebben ook invloed op de manier waarop handhaving binnen het UWV is vormgegeven.

Het UWV heeft geen formele evaluaties aangereikt van de ingezette instrumenten. Wel heeft het UWV aangegeven, dat in het kader van de eigen planning-en-controlcyclus continu de werking van instrumenten wordt getoetst.

3.4.1.1. Wet- en regelgeving

Het UWV draagt zorg voor de landelijke uitvoering van de werknemersverzekeringen, waaronder de Werkloosheidswet (WW), Ziektewet (ZW), Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (Wao), Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) en de Toeslagenwet (TW).

3.4.1.2. Ambities en (streef)cijfers

Eind 2016 heeft UWV zijn ambities rondom handhaving bijgesteld en vastgelegd in een visiedocument.¹⁵⁰ Dit naar aanleiding van verschillende ontwikkelingen in de maatschappij als ook binnen het UWV. Zo wordt gesignaleerd dat schending van de inlichtingenplicht vaker een georganiseerd en professioneel karakter heeft. Om dergelijke schendingen van de inlichtingenplicht aan te kunnen pakken is verregaande samenwerking tussen instanties van belang. Fenomeen- en thema-onderzoeken nemen in dit kader een belangrijke positie in.

Daarnaast leidt de focus op efficiency en een effectieve inzet van middelen – mede ingegeven door de aan het UWV opgelegde taakstelling – ertoe dat steeds meer uitvoeringsprocessen geautomatiseerd worden. Door automatisering wordt het gemakkelijker en beter mogelijk om datagestuurde risico-selecties uit te voeren. Dit vraagt echter wel om expertise op het gebied van data-analyse en risicoprofilering. Ook is door het UWV de ambitie geformuleerd om per wetsdomein een minimale frequentie te realiseren voor wat betreft de controle en het zien van klanten.¹⁵¹

Door de taakstelling zijn deze ambities (nog) niet verwezenlijkt. UWV zal nader invulling geven aan voornoemde ambities, onder de voorwaarde dat hiervoor de benodigde middelen beschikbaar gesteld worden.

Het UWV heeft de wettelijke verplichtingen, zoals opgenomen in de wet SUWI, vertaald in zijn uitvoeringsbeleid. Handhaving is een speerpunt in dit beleid.¹⁵² *“Het is van groot belang dat uitkeringsgelden bij diegenen terecht komen die daar recht op hebben en niet langer dan strikt noodzakelijk worden verstrekt.”*¹⁵³ Om dit te realiseren wordt ingezet op (digitale) ondersteuning bij het vinden van werk, toezicht op

¹⁵⁰UWV (2016). *Memo Structureel Handhavingsniveau – Eigen beheer*.

¹⁵¹Gesprekken PwC en UWV (2017)

¹⁵²UWV(2013). *Jaarverslag 2013*.

¹⁵³Ibidem.

het nakomen van rechten en plichten, samenwerking met externe partijen en risicomangement. Repressieve handhaving in de vorm van controles en sancties vormen het sluitstuk van het handhavingsbeleid.

Streefcijfers zijn voor het UWV geformuleerd voor zowel tijdigheid van uitkeringsverstrekking als rechtmatigheid. Ook zijn er door 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 afgedaan¹⁵⁴.

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.

Business case

In 2012 heeft het kabinet in het Regeerakkoord de mogelijkheid geboden aan de ZBO's en de Inspectie SZW om een business case te ontwikkelen gericht op het besparen van uitkeringslasten door de inzet van extra toezicht. De extra kosten voor het versterken van toezicht dienen in de betreffende business case op te wegen tegen de gerealiseerde besparingen (minder onrechtmatige uitkeringsverstrekkingen).

UWV heeft gebruik gemaakt van deze mogelijkheid en een business case "Versterking toezicht" ingediend die in oktober 2013 is goedgekeurd door het ministerie van SZW. Vanaf januari 2014 ontvangt het UWV diensgevolge extra gelden voor de aanpak van uitkeringsfraude in de vier jaar daarna. Delen van de business case zijn eind 2016 gestopt. Uniek aan de business case is dat de grote en de kleine geldstroom voor het eerst in een businesscase opgenomen zijn.¹⁵⁵

Met betrekking tot handhaving zijn de volgende onderliggende business cases relevant:

- *Intensivering afhandeling fraudesignalen*: dit gaat om de afhandeling van individuele zaken van regelovertreding en uitkeringsmisbruik. Met de businesscase zijn 90 fte. extra beschikbaar gemaakt om de signalen op te pakken.¹⁵⁶
- *Gefingeerde dienstverbanden*: Dit betreffen dienstverbanden die alleen op papier staan en op basis waarvan onterecht een uitkering geclaimd wordt. Het UWV kent een apart loket gefingeerde dienstverbanden die zich bezig houdt met opsporing van dergelijke dienstverbanden en het stopzetten of het weigeren van uitkeringen in het geval er sprake is van een gefingeerd dienstverband.

Ook zet het UWV in het kader van de business case in op het *activeren van klanten naar werk*. Hiertoe voert het UWV aanvullende gesprekken met klanten, waarin(ook) signalen die wijzen op schending van de inlichtingenplicht naar voren kunnen komen.

Met betrekking tot de hiervoor benoemde onderdelen van de business case zijn de door UWV gestelde doelen bereikt, met uitzondering van het onderdeel activering van klanten naar werk.¹⁵⁷

3.4.1.3. Preventie

Voorlichting rechten en plichten voor uitkeringsgerechtigden

Aan een uitkering zijn verschillende rechten en plichten verbonden. Een belangrijk instrument om ervoor te zorgen dat klanten zich aan de regels houden is goede voorlichting.

Op de volgende wijzen worden klanten geïnformeerd over hun rechten en plichten, alsmede over de mogelijke consequenties van het niet nakomen van verplichtingen, waaronder de inlichtingenverplichtingen:

- Op de website van het UWV kunnen klanten informatie vinden over hun rechten en plichten.

¹⁵⁴Algemene Rekenkamer 2017.

¹⁵⁵UWV ontvangt jaarlijks gelden van het Ministerie voor de uitvoering van de opgedragen taken. Deze uitvoeringskosten zijn de apparaatskosten van UWV, ook wel de "kleine geldstroom". Daarnaast bestaat ook "de grote geldstroom" dit betreffen de kosten van de uitkeringen. De grote en de kleine geldstroom zijn twee separate geldstromen.

¹⁵⁶UWV(2014).Jaarverslag2014.

¹⁵⁷ Gesprekken met UWV (2017) en interne rapportages UWV waaruit blijkt dat de business case positief is.

- In de toekenningsbeslissing die wordt toegestuurd aan een klant die recht heeft op een uitkering, staan de plichten beschreven.
- Voor WW-gerechtigden is in de zogenaamde Werkmap, een persoonlijke en beveiligde digitale omgeving waar de klant toegang tot krijgt nadat de uitkering is toegekend, eveneens informatie over de rechten en plichten te vinden.
- Ook via een direct contactpersoon worden klanten geïnformeerd over hun rechten en plichten. Dit kan een werkadviseur, arbeidsdeskundige, callcentermedewerker of arts zijn. Vanaf 2012 is als gevolg van bezuinigen de frequentie van het fysieke klantcontact afgenomen. Voor WW-gerechtigden betekende dit dat zij standaard de eerste drie maanden niet werden opgeroepen voor een gesprek. Wel vond er in de tussentijd digitaal contact plaats. Vanaf april 2016 heeft UWV zijn nieuwe WW-dienstverlening gefaseerd ingevoerd; hierbij is meer ruimte voor maatwerk gekomen en is de standaard periode van drie maanden losgelaten. Overigens heeft UWV in de periode 2013 -2016 jaarlijks incidentele middelen gekregen om persoonlijke, 'face-to-face' dienstverlening aan specifieke doelgroepen te kunnen verlenen.

Voor andere klantgroepen van het UWV, zoals Wajong- en Wia-gerechtigden, geldt in veel mindere mate dat er sprake is van gedigitaliseerde dienstverlening. Deze klantgroepen worden vaker persoonlijk gezien.¹⁵⁸

De divisie Klant & Service van het UWV houdt zich bezig met communicatie naar klanten. Vanuit deze divisie wordt bijvoorbeeld onderzocht welke vormen en manieren van communicatie effectief zijn en hoe een boodschap het beste overgebracht kan worden aan de klant. Vanaf 2012 is UVW gestart met het aanscherpen van zijn klantcommunicatie. Hierbij wordt gestreefd naar een balans tussen duidelijkheid en vriendelijkheid in de communicatie over handhaving en naleving.

In september 2015 is verder gestart met een campagne om klanten te wijzen op hun verplichtingen. Hiertoe zijn onder meer radiospotjes uitgezonden en banners op internet geplaatst. Het UWV heeft in het verlengde van deze campagne verschillende instrumenten ontwikkeld om zijn klanten te ondersteunen, waaronder een Wegwijzer WW-app, een checklist WW en instructiefilmpjes waarin uitleg gegeven wordt over het invullen van formulieren.

Door middel van een klantgerichtheidsmonitor houdt UVW bij hoe zijn klanten de online dienstverlening ervaren. Onder andere het gemak waarmee informatie gevonden kan worden en de helderheid van het taalgebruik worden uitgevraagd. Daarnaast voert Ipsos in opdracht van het ministerie 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 aan dat de gemiddelde bekendheid met de verplichtingen (inclusief maar niet uitsluitend de inlichtingenverplichtingen) voor wat betreft de werknemersverkeringen zoals door het UWV uitgevoerd worden in 2015 boven de 85 procent ligt.

Tabel 3-2 Gemiddelde bekendheid met plichten¹⁵⁹

Wet	Gemiddelde bekendheid met plichten
WW	97%
ZW	94%
WAO	94%
WIA	87%
Wajong	86%

¹⁵⁸ Meer informatie over de verschillen tussen de klantprocessen per wet is te vinden op de website van UWV: www.uwv.nl.

¹⁵⁹ Ipsos (2016). *Kennis verplichtingen en detectiekans 2015*. In het onderzoek van Ipsos is geen onderzoek gedaan naar de bekendheid met plichten van uitkeringsgerechtigden die aanspraak maken op de TW.

Beperking van frauderisico's

Vanuit de divisie Handhaving worden risicoanalyse onderzoeken uitgevoerd. Op basis van geïdentificeerde risico's worden aanbevelingen gedaan om onder meer signalen die duiden op mogelijke schending van de inlichtingenplicht te voorkomen en/of te beperken.

In dit kader is bijvoorbeeld gekeken naar de online dienstverlening die door het UWV wordt geboden. Bepaalde klanten werden pas na drie à vier maanden uitgenodigd voor een gesprek. Dit heeft een negatieve invloed op de controlebeleving van de klant. Samen met de betreffende divisies is gekeken hoe dit veranderd kon worden en welke maatregelen er, voor welke klanten, nodig zijn om de controlebeleving te vergroten. Inmiddels zijn wijzigingen doorgevoerd.

Vanaf 2011 heeft het UWV een risicoregister opgesteld waarin per wet en bedrijfs onderdeel de fraudebestendigheid en -risico's van de processen is weergegeven. Waar mogelijk en relevant worden aanvullende dan wel mitigerende maatregelen getroffen om de risico's te beperken.

Het UWV heeft diverse fraudeloketten ingesteld. Het belangrijkste hiervan is het Centraal Meldpunt Fraude. Hier kunnen eigen medewerkers maar ook burgers en instanties terecht voor het doorgeven van mogelijke fraudes. Dit kan bijvoorbeeld anoniem via internet. Ook is er een loket ingesteld waar het UWV medewerkers met vragen of twijfels over gefingeerde dienstverbanden terecht kunnen en is er voor medische professionals die te maken hebben met hun beroepsgeheim een eigen loket voor het melden van gezondheidsfraude.

Ook zijn er risicoprofielen ontwikkeld, op basis waarvan eerder signalen van schendingen van onder meer de inlichtingenplicht naar voren komen.

Uitvoeringstoetsen

Alle nieuwe beleids- of wetgevingsvoorstellen die door de minister van SZW worden gedaan, worden vooraf getoetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Het UWV heeft in de afgelopen jaren verschillende uitvoeringstoetsen uitgevoerd; in de uitvoeringstoets wordt aangegeven wat het verwachte effect is van de regeling alsmede de bijbehorende kosten en de mate van handhaafbaarheid (zie ook paragraaf 2.2). Daarbij tracht het UWV ook te onderzoeken of en in welke mate nieuw beleid of nieuwe wetgeving kwetsbaar is voor bijvoorbeeld overtredingen van de inlichtingenplicht.¹⁶⁰

Kennisprogramma

Verder kent UWV een eigen Kennisprogramma met als doel de dienstverlening te verbeteren. Op basis van een Kennisagenda, waarin verschillende thema's en kennisvragen staan geformuleerd, worden een aantal onderzoeksprojecten binnen het UWV uitgevoerd. De verschillende divisies zijn nauw betrokken, zodat de onderzoeken ook daadwerkelijk een antwoord geven op de vragen die leven binnen de beleids- en uitvoeringspraktijk. Succesvolle interventies of nieuwe inzichten worden uiteindelijk doorgevoerd in de werkprocessen en dienstverlening van het UWV.

Een aantal thema's in de Kennisagenda 2016-2017 sluit nauw aan op vraagstukken die leven binnen de divisie handhaving, en dit geldt vooral voor het thema gedragsbeïnvloeding. In het kader van dit thema wordt onderzocht hoe communicatie kan worden ingericht, zodanig dat het de klant activeert en stimuleert om het gewenste gedrag te vertonen. Ook wordt onderzocht hoe het nalevingsgedrag van verschillende typen klanten gestimuleerd kan worden, al dan niet geautomatiseerd, en hoe fraudesignalen in de digitale omgeving en in de persoonlijke contacten herkend kunnen worden en hoe daarop te acteren.¹⁶¹

Om het nalevingsgedrag van klanten te vergroten is onderzoek gedaan naar het effect van herinneringsberichten. In het onderzoek kreeg een groep uitzendkrachten een herinneringsbericht om wijzigingen door te geven, terwijl een dergelijk bericht bij de controlegroep uitbleef. Ten opzicht van de controlegroep bleek de groep uitzendkrachten die wel een herinnering ontvingen vaker en meer gewerkte uren door te geven. Deze werkwijze waarbij klanten herinneringsberichten ontvangen is in 2014 opgenomen in de standaard dienstverlening.¹⁶²

¹⁶⁰Bron: gesprek met UWV (2017).

¹⁶¹UWV (2016). Kennisagenda 2016-2017.

¹⁶²UWV (2013). Jaarverslag 2013.

3.4.1.4. Controle

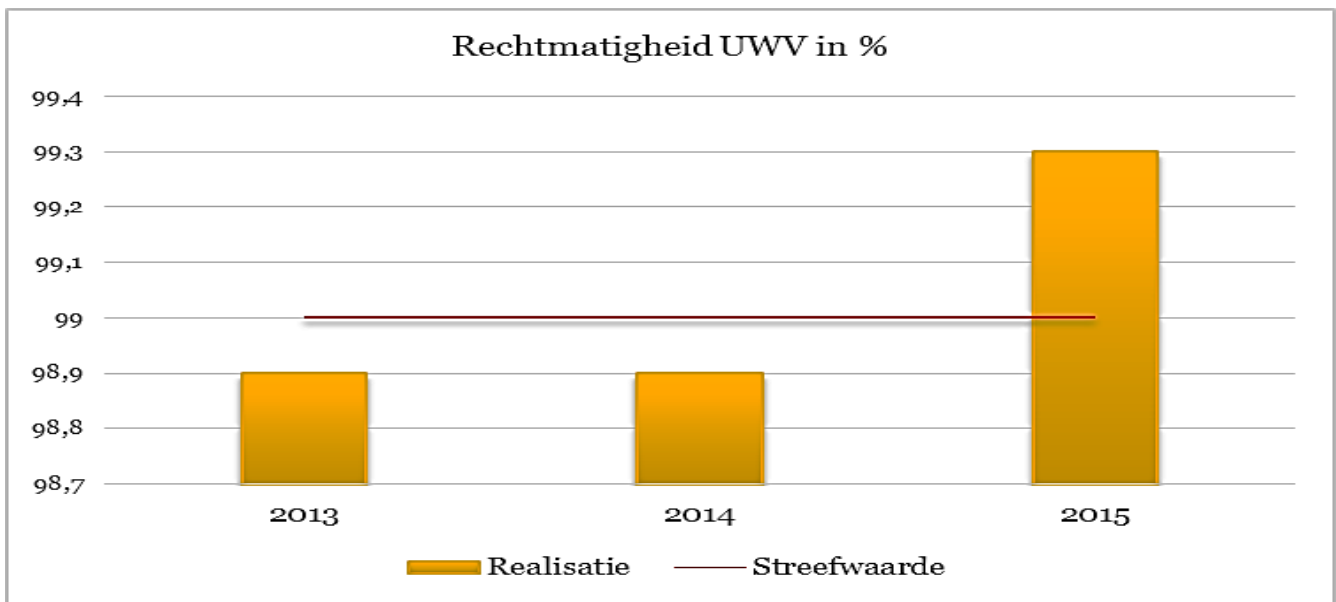
Aanvraagproces en gegevenscontrole

Controle begint bij de aanvraag van een uitkering. Hierbij gaat het in de eerste plaats om het voorkomen dat er bij het UWV onterechte aanvragen voor een uitkering binnenkomen. Het kan gebeuren dat een onterechte aanvraag wordt ingediend omdat een aanvrager niet op de hoogte is van de voorwaarden die gelden om in aanmerking te komen voor een uitkering. Het komt echter ook voor dat willens en wetens een uitkering wordt aangevraagd, ondanks dat niet aan de voorwaarden wordt voldaan.

Het aanvraagproces start als een potentiële klant zicht meldt bij UVW met een uitkeringsverzoek. Dit verzoek komt overwegend digitaal binnen. De klant heeft de plicht om alle inlichtingen te verstrekken die relevant zijn in het kader van de uitkering. Aan de hand van gegevens in de polis administratie wordt de aanvraag gecontroleerd en bepaald of een klant recht heeft op een uitkering. Bij twijfel of de aanvraag correct is, vindt aanvullend onderzoek plaats.

UVW houdt bij hoeveel procent van de uitkeringen rechtmatig verstrekt wordt. Dit percentage is zoals te zien in onderstaande figuur in de afgelopen jaren iets toegenomen.

Figuur 3-4 Rechtmatigheid UWV



Risicogestuurd onderzoek

Door UVW wordt controle uitgevoerd op het lopend bestand, dat wil zeggen alle personen die een uitkering ontvangen. Dit betreffen risicogestuurde controles. Hierbij gaat het om onderzoeken die worden uitgevoerd op basis van geïdentificeerde risico's. Risico's worden op basis van signalen van burgers en medewerkers, maar ook op basis van ontwikkelingen en trends die spelen in de samenleving, dan wel met behulp van geautomatiseerde risicoprofielen geïdentificeerd. De risico's en/of thema's die naar voren komen en die mogelijk relevant zijn om nader te onderzoeken, worden geprioriteerd. Dit gebeurt aan de hand van criteria waarmee bepaald wordt welke thema's het meest urgent zijn en geschikt als themaonderzoek. Aan de hand van risicoprofielen of op basis van bestandsvergelijking worden mogelijke onjuistheden in de informatie die is aangeleverd door de klant en de informatie die beschikbaar is in systemen opgespoord. Deze signalen worden vervolgens onderzocht. De thema onderzoeken worden uitgevoerd door de medewerkers op de verschillende regiokantoren.

Vanuit de divisie Handhaving worden tot slot de risico's voor wat betreft de processen rondom rechtmatige verstrekking, in kaart gebracht, zodat eventuele bijsturing mogelijk is (zie ook onder het kopje "Beperking van frauderisico's" in paragraaf 3.4.1.3).

3.4.1.5. Opsporing

Fraudealertheid

Om er voor te zorgen dat medewerkers van UVW voldoende alert zijn op signalen van schending van de inlichtingenplicht worden onder meer trainingen 'on the job' georganiseerd. Ook worden online trainingen aangeboden aan medewerkers en worden in werkoverleggen met enige regelmaat casussen besproken om van elkaar te leren hoe onder meer mogelijke schendingen van de inlichtingenplicht herkend kunnen worden.¹⁶³

Signaalgestuurde controles

Bij signaalgestuurde controles wordt nader onderzoek gedaan naar de signalen die binnenkomen. Signalen kunnen via medewerkers of via (anonieme) tips van burgers binnen komen. Bij signalen van burgers gaat het onder meer om zaken als zwart werken. Via de website informeert het UWV over de wijze waarop vermeende signalen van fraude gemeld kunnen worden. Er is een Centraal Meldpunt Fraude, ook is er een speciaal meldpunt voor artsen en arbeidskundigen.

Ook kunnen er signalen aan het licht komen bij de inkomstenverrekening in het kader van de WWZ; het aantal signalen dat wijst op deze zogenaamde vorm van 'witte fraude', die via de polis administratie wordt geïdentificeerd, is afgenomen. Verschillen in opgegeven en daadwerkelijke inkomsten worden verrekend met de volgende betaling van de uitkering. Omdat de gegevens bij het UWV bekend zijn, wordt hiervoor geen boete meer opgelegd.

"Sinds de invoering van de Wet werk en zekerheid per 1 juli 2015 worden de inkomsten van WW-gerechtigden door het UWV verrekend met de WW-uitkering. Daarvoor is het noodzakelijk dat het UWV direct na de afloop van de maand over de inkomsten beschikt. Wanneer deze gegevens al beschikbaar zijn via de polisadministratie vraagt het UWV aan WW-gerechtigden om deze gegevens te bevestigen. In andere gevallen dient de WW-gerechtigde deze gegevens zelf op te geven. De uitkering kan hierdoor gebaseerd worden op de actuele situatie van de uitkeringsgerechtigde. Er vindt bij het UWV achteraf controle en eventuele correctie van de verrekening plaats aan de hand van de gegevens in de polisadministratie."^{164 165}

Het aantal medewerkers dat vanuit de directie Handhaving onderzoek doet naar signalen van witte fraude is als gevolg van deze ontwikkeling gereduceerd.

UVW controleert ook via telefonische controles en huisbezoeken of klanten zich aan de regels houden. Grosso modo verlopen de onderzoeken bij signalen op een zelfde wijze. Bij mogelijke partnerfraude in het geval van de Toeslagenwet volgt vaak een onderzoek ter plaatse. Ook doet het UWV onderzoek ter plaatse bij vermoedens van zwartwerken, mogelijke gezondheidsfraude, zelfstandig ondernemerschap en declaratiefraude. Inkomensovertreedingen worden veelal administratief afgedaan.¹⁶⁶

Voor signalen die voortkomen uit bestandsvergelijking en leiden tot bureauonderzoek hanteert UVW een normtijd van 50 werkdagen – dit betreft administratieve afhandeling. Signalen van 'zwarte fraude'¹⁶⁷ hebben, in verband met een uitgebreider type onderzoek, een normtijd van 100 dagen.¹⁶⁸

¹⁶³Inspectie SZW (2014). *Handhaving tijdens de dienstverlening*.

¹⁶⁴Kamerstuk 2016/17, 26 448, nr. 576.

¹⁶⁵Schending van de inlichtingenplicht is alleen nog mogelijk in die gevallen waarbij klanten zelf hun uren nog door moeten geven. In casu betreft dit zelfstandigen.

¹⁶⁶Ibidem.

¹⁶⁷Zwarte fraude is in dit onderzoek gedefinieerd als fraude die niet door middel van 'reguliere' bestandskoppelingen kan worden opgespoord. Onder zwarte fraude vallen: het verzwijgen van werkzaamheden, zwarte inkomsten (waarover dus geen belastingen en premies zijn afgedragen), woon-/partnerfraude en vermogensfraude. Een bijzondere vorm van zwarte fraude doet zich voor bij burgers die tijdens het ontvangen van een sociale zekerheidsuitkering een te laag aantal gewerkte uren of een te laag bedrag aan inkomsten opgeven. Ze ontvangen dan een te hoge uitkering. In de uitvoeringspraktijk wordt dit 'grijze fraude' genoemd. In dit onderzoek is grijze fraude als onderdeel van zwarte fraude gezien omdat de verzwegen gewerkte uren/inkomsten niet via reguliere bestandsvergelijkingen kunnen worden gedetecteerd. Bron: Inspectie SZW (2010). *Zwarte fraude beter bestrijden – Verkennende studie*.

¹⁶⁸Inspectie SZW (2013). *Over signaal, sanctie en incasso*.

Signalen bij sociaal medische zaken

Schendingen van de inlichtingenplicht bij de WAO, WIA en de Wajong zijn lastig te bewijzen. Dit komt doordat vermoedens hiervan moeilijk te toetsen zijn, omdat de informatie in verband met het beroepsgeheim van artsen niet gedeeld mag worden.¹⁶⁹ Er zijn in het verleden gesprekken gevoerd tussen de betrokken instanties om de wet op dit punt aan te passen – dit heeft echter niet tot wetswijzigingen geleid.

Binnen het UWV is een speciaal fraudemeldpunt ingericht waar artsen en arbeidsdeskundigen meldingen kunnen doen bij een vermoeden van schending van de inlichtingenplicht. Dit is een meldpunt in de eigen functionele lijn, waardoor artsen een melding kunnen doen die vervolgens alleen voor de eigen beroepsgroep zichtbaar is. Medische informatie kan daardoor niet door onbevoegden worden ingezien. Daarnaast gaat er een concrete vragenlijst naar de directie Handhaving op basis waarvan bij de klant onderzoek ingesteld kan worden. Handhaving kan dan een 'leken waarneming' verrichten op basis waarvan een hernieuwd medisch oordeel mogelijk is door de bevoegde medische professionals.¹⁷⁰

Signalen vanuit Loket gefingeerde dienstverbanden

UVW onderzoekt signalen die binnekomen via het loket gefingeerde dienstverbanden. Dit loket houdt zich bezig met dienstverbanden die enkel op papier staan en op basis waarvan ten onrecht een uitkering aangevraagd wordt. Met andere woorden de aangeleverde informatie is niet correct.

Interventieteams

UVW neemt deel aan de landelijke interventieteams (zie voor een gedetailleerde beschrijving over de interventieteams en de rol van de LSI paragraaf 4.1.3). Bij deze interventies, die samen met andere organisatie in specifieke buurten of wijken worden uitgevoerd, voert UUV meerdere controles uit waaronder ook gericht op uitkeringsfraude.

Onderzoekswaardigheid signalen

Welke signalen nader worden onderzocht wordt bepaald op basis van de beschikbare capaciteit en op grond van een weging van de onderzoekswaardigheid van de binnengekomen signalen. De wijze waarop deze selectie en afweging wordt gemaakt is in ontwikkeling, aangegeven is dat er onder meer gewerkt wordt met een beslisboom.¹⁷¹

Externe meldingen, maar ook polissignalen worden door het UWV als relatief onbelangrijk gezien, mede omdat de ervaring heeft geleerd dat slechts bij een beperkt deel van deze signalen daadwerkelijk sprake is van een overtreding (van onder meer de inlichtingenplicht).¹⁷² De kans dat er bij een intern signaal, afgegeven door medewerkers, sprake is van een overtreding is relatief hoog en daardoor het meest onderzoekswaardig. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer komt het volgende beeld naar voren als het gaat om het percentage overtredingen per type melding en signaal:

Tabel 3-3 Onderscheid meldingen en signalen en percentage overtredingen¹⁷³

Soort melding	Toelichting	Percentage overtredingen ¹⁷⁴
Externe melding	Personen, instanties of werkgevers die een overtreding vermoeden kunnen dit melden bij het UWV.	20%
Interne melding	Gesignaleerd door het UWV medewerkers tijdens de uitvoering van werkzaamheden.	75%

¹⁶⁹UWV (2013). *Jaarverslag 2013*.

¹⁷⁰Gesprekken PwC en UWV (2017)

¹⁷¹UWV (2016). *Jaarplan 2017*.

¹⁷²Algemene Rekenkamer (2017). *UWV, balanceren tussen ambities en middelen*.

¹⁷³ Ibidem.

¹⁷⁴ Dit betreft zowel de inlichtingenplicht als de inspanningsplicht.

Polissignaal	Signalen uit bestandsvergelijking die ontstaan wanneer inkomsten via de loonaangiften in de polis administratie bekend worden, terwijl gelijktijdig sprake is van een uitkeringssituatie.	25%
---------------------	---	-----

Het UWV heeft een tijd lang te maken gehad met een ‘werkvoorraad’ (achterstand) signalen, dit betreffen onder meer signalen van mogelijke schendingen van de inlichtingenplicht.¹⁷⁵ Om deze achterstand in te lopen is door het UWV extra personele capaciteit ingezet. Het UWV heeft aangegeven dat de werkvoorraad signalen in het eerste kwartaal van 2017 zal zijn teruggebracht tot 20.000 signalen.¹⁷⁶

3.4.1.6. Sanctionering

Huidige werkwijze

Als er geconstateerd is dat er sprake is van overtreding van de inlichtingenplicht dan volgt terugvordering van het teveel betaalde bedrag. Ook wordt altijd een boete opgelegd. Bij het vaststellen van de boete wordt rekening gehouden met de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de (financiële) omstandigheden van de betrokkene(n). Daarnaast worden uitkeringsgerechtigden, als er een sanctie in het kader van de overtreding van de inlichtingenplicht wordt opgelegd, altijd uitgenodigd om een zienswijze te geven. De uitkeringsgerechtigde kan in dit geval feiten en omstandigheden aandragen op basis waarvan de boete mogelijk verlaagd kan worden.

Uitspraken CRvB en invloed op beleid en praktijk

In november 2014 deed de CRvB een uitspraak die grote gevolgen had voor het toen vigerende boetebeleid; bestuursorganen moeten bij beboetbare gedragingen rekening houden met de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de (financiële) omstandigheden van de betrokkene(n). In overleg met SZW zijn vrij snel daarna door het UWV nieuwe kaders vastgesteld, die vervolgens in januari 2015 zijn doorgevoerd in het beleid van het UWV. Dit betreft een versoepeling van het beleid. Zo worden er alleen boetes opgelegd van 100% van het benadelingsbedrag als er opzet aangetoond kan worden. Bij benadelingsbedragen onder de 40 euro wordt een waarschuwing gegeven. Ook wordt rekening gehouden met de financiële omstandigheden van de klant en wordt getoetst of een boete evenredig uitpakt.¹⁷⁷

Naar aanleiding van de uitspraak van de CRvB eind 2014 heeft het UWV het opleggen van boetes tijdelijk opgeschort. In 2015 is het UWV gestart met de herbeoordeling van die boetes waartegen op het moment van de uitspraak van de CRvB nog een rechtsmiddel openstond.¹⁷⁸ De herbeoordelingsprocedure is conform afspraken met het ministerie in 2015 afgerond. In totaal zijn 6.110 beslissingen herzien en financieel afgehandeld. De herzieningen hebben geresulteerd in afboekingen van bijna € 4.800.000 in de financiële systemen van het UWV.¹⁷⁹

Uit de interviews is naar voren gekomen dat specifiek het rondkrijgen van de bewijslast als gevolg van de uitspraken van de CRvB complexer is geworden. Het UWV heeft werkinstructies opgesteld voor haar medewerkers en geïnvesteerd in opleidingen om het proces rondom het vaststellen van de mate van verwijtbaarheid te faciliteren. Daarnaast heeft het UWV intern specialisten beschikbaar aan wie onderzoeken en beoordelingen voorgelegd kunnen worden.¹⁸⁰

¹⁷⁵Dit betreffen zowel polis signalen als interne en externe meldingen.

¹⁷⁶Gesprekken PwC en UWV (2017).

¹⁷⁷UWV(2014). *Jaarverslag 2014*.

¹⁷⁸UWV (2015). *Jaarverslag 2015*.

¹⁷⁹Interne rapportage UWV (2015). *Eindrapportage Herzieningsoperatie CRvB*.

¹⁸⁰Gesprekken PwC en UWV (2017).

Ten aanzien van het aantal malen dat bezwaar en beroep wordt aangetekend valt het volgende op: op basis van de percentages bezwaar- en beroepszaken kan gesteld worden dat er meer bezwaar- en beroep wordt aangetekend naarmate het gemiddelde boetepercentage hoger is.

“Het percentage gegrond bij de bezwaarzaken steeg pas vanaf mei 2014 en daalde weer na de aanpassing van het verscherpte sanctiebeleid. Het percentage gegrond bij de beroepszaken steeg wel al direct na invoering van de Fraudewet (...) en daalde weer (...) in 2014, namelijk toen het percentage gegrond bij bezwaarzaken steeg. De reden hiervoor is waarschijnlijk dat bezwaarzaken vlak na invoering van de Fraudewet vaak ongegrond werden verklaard, hetgeen veel beroepszaken opleverde, die dan wel gegrond werden verklaard. Na verloop van tijd werden bezwaarzaken vaker wél gegrond verklaard en kwamen (gegronde) beroepszaken minder voor.”¹⁸¹

Er zijn geen structurele verschillen geconstateerd tussen de regiokantoren van het UWV voor wat betreft de uitvoering van de Fraudewet en daarmee ook het sanctioneren en terug- en invorderen van het benadelingsbedrag en de boete. Er is eerder sprake van een uniformerend effect, doordat de beslissingsruimte is beperkt met de invoering van de Fraudewet in 2013.¹⁸²

3.4.1.7. Terug- en invordering

Op basis van de geconstateerde schending van de inlichtingenplicht wordt de uitkering herzien of beëindigd. Het te veel betaalde bedrag wordt teruggevorderd. Terugvordering wordt door UVW meestal gerealiseerd door verrekening van het schuldbedrag met de uitkering. Bij het vaststellen van de hoogte van het terugbetalingsbedrag gaat UVW uit van de maximale aflossingscapaciteit (inkomsten minus beslag vrije voet).¹⁸³

Er is sprake van een afname van het aantal opgelegde terugvorderingen in 2016 ten opzichte van de voorgaande jaren. Dit komt door de automatische inkomstenverrekening die vanaf 1 juli 2015 met de invoering van de WWZ geldt.¹⁸⁴

3.4.1.7.1. Aantallen fraude- en boetevorderingen, fraude- en boetebedragen en incassoratio's UWV

In figuur 3-5 zijn de aantallen afdoeningen van overtredingen van de inlichtingenplicht weergegeven. Te zien is dat ten opzichte van 2014 er in 2015 minder overtredingen zijn geconstateerd, en ook minder waarschuwingen zijn opgelegd. Een verklaring hiervoor is dat het uitvoeringsbeleid van het UWV is aangepast en versoepeld naar aanleiding van de uitspraak van de CRvB eind 2014. Ook heeft het proces rondom het oppakken van signalen in deze periode enige tijd stil gelegen. Tot slot kan de daling verklaard worden als gevolg van de automatische inkomstenverrekening vanaf 1 juli 2015.

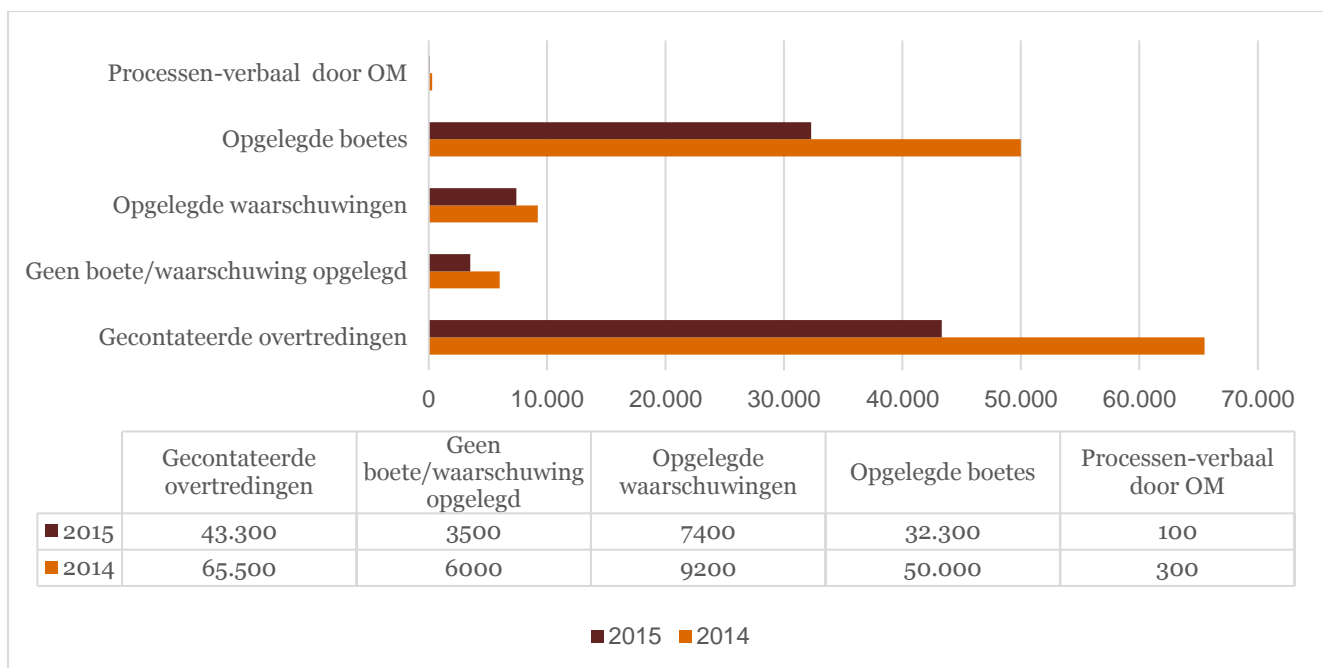
¹⁸¹Interne rapportage UWV (2015). *Effect Fraudewet op fraude-indicatoren*.

¹⁸²Interne rapportage UWV (2015).

¹⁸³Inspectie SZW (2013). *Over signaal, sanctie en incasso*.

¹⁸⁴UWV. Voorlopige jaarcijfers 2016.

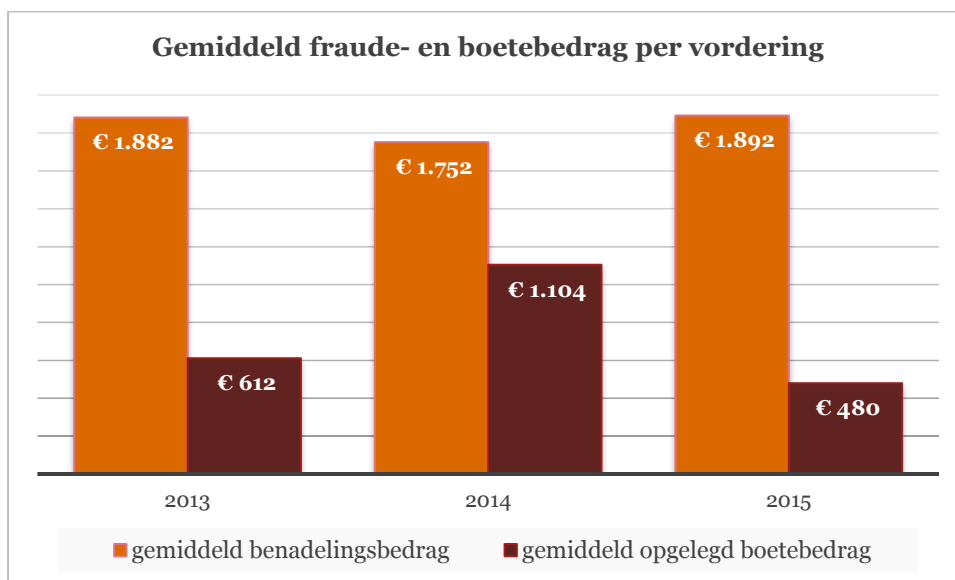
Figuur 3-5 Afdoening overtreding inlichtingenplicht UWV



Bron: UWV Jaarverslag 2015

In figuur 3-6 het gemiddelde fraude- en boetebedrag per vordering weergegeven. Het aantal opgelegde boetes wegens overtreden van de inlichtingenplicht is in 2015 met 32.300 fors lager dan in 2014 (toen 50.000), en daardoor is ook het totale boetebedrag in 2015 (15,6 miljoen euro) substantieel lager dan in 2014 (55,3 miljoen euro). Tegelijk is het gemiddeld benadelingsbedrag in 2015 licht hoger dan in 2014, terwijl het gemiddeld opgelegd boetebedrag in 2015 fors lager ligt dan in 2014.

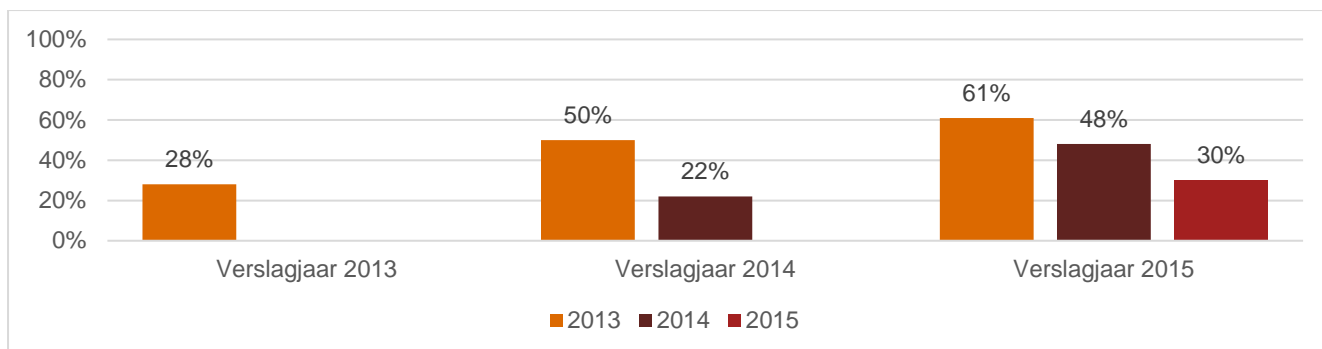
Figuur 3-6 Gemiddeld fraude- en boetebedrag per vordering, UWV



Bron: Rijksjaarverslag 2015, xv Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Verder is in figuur 3-7 de incassoratio weergegeven. De incassoratio representeert het deel van de schuld (benadelings- en boetebedrag) dat is terugbetaald. Deze ratio is door het UWV berekend op basis van het terugbetaalde deel van de schuld van een cohort (hier: alle benadelings- en boetevorderingen in de periode januari tot en met december van een verslagjaar) te delen door de totale schuld. Deze percentages lopen jaar op jaar op als het lukt om in de volgende kalenderjaren alsnog delen van de schuld te innen.

Figuur 3-7 Incassoratio UWV, per cohort

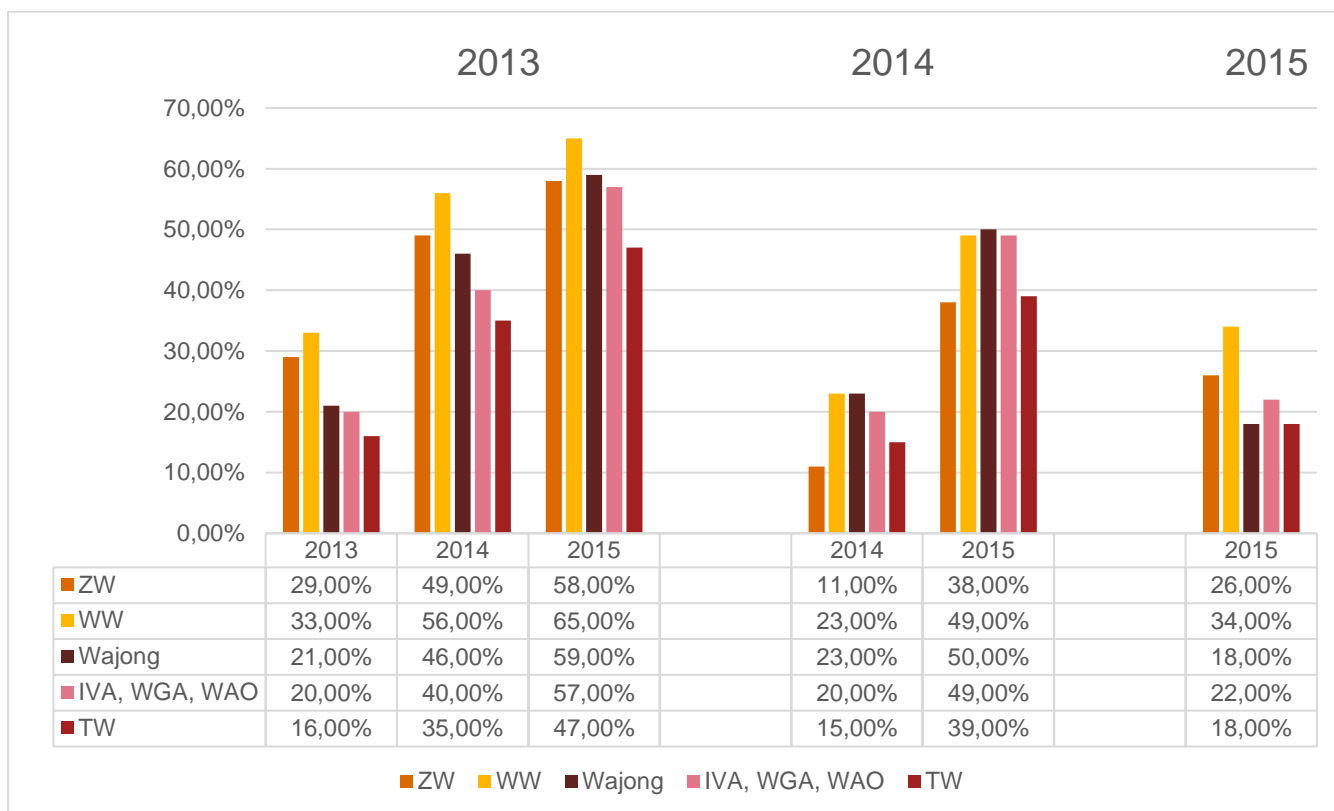


Bron: Rijksjaarverslag 2015. xv Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De incassoratio kan ook per wet en per cohort worden weergegeven, dat is in figuur 3-8 gevisualiseerd.

De incassoratio's zijn gegroepeerd naar het jaar waarin de vorderingsbedragen zijn ontstaan, dat jaartal is boven de grafiek weergegeven. De jaartallen onder de grafiek duiden op de cumulatieve incassoratio in dat verslagjaar. De percentages in de groep van 2013 geven bijvoorbeeld de incassoratio's weer voor de vorderingen ontstaan in 2013. De percentages onder 2015 in de groep van 2013 duiden op de meest recente cumulatieve incassoratio's voor de verschillende wetten: eind 2015 is een incassoratio van 58% gerealiseerd van de vorderingen ontstaan bij de Ziektewet in het verslagjaar 2013.

Figuur 3-8 UWV - Incassoratio's voor de vorderingen ontstaan in verslagjaar 2013, 2014 en 2015, cumulatief per verslaggevingsjaar



Bron: Rijksjaarverslag 2015. xv Sociale Zaken en Werkgelegenheid

3.4.1.8. Internationale handhaving

In de Wet beperking export Uitkeringen (Wet Beu) is geregeld in welke gevallen een uitkeringsgerechtigde zijn uitkering mee mag nemen naar het buitenland. Het meenemen van de uitkering naar het buitenland is mogelijk voor de volgende uitkeringen die door UVW worden uitgevoerd en in dit onderzoek worden meegenomen: WAO, WIA en ZW.

Een WW-uitkering mag binnen de EU voor drie maanden worden meegenomen. Als voorwaarde geldt dat de uitkeringsgerechtigde binnen de EU op zoek gaat naar werk. Via buitenlandse zusterorganisaties van het UWV wordt er door handhaving zicht gehouden of de verplichtingen worden nagekomen. Uit de interviews is evenwel naar voren gekomen dat met name adreswijzigingen in het buitenland moeilijk te volgen en te controleren zijn.

Het Internationaal Bureau Fraude-informatie (IBF), onderdeel van de directie Handhaving, doet onderzoek naar vermogen in het buitenland. Het IBF coördineert de vermogensonderzoeken voor afdelingen van het UWV, maar ook voor de gemeenten. Een deel van de onderzoeken wordt door IBF zelf uitgevoerd, bijvoorbeeld door gegevens op te vragen bij buitenlandse uitvoeringsorganisaties. Ook komt het voor dat het IBF opdracht geeft aan een contactpersoon in een bepaald land of een attaché voor Sociale Zaken. Een attaché is hoofd van het Bureau voor Sociale Zaken van de Nederlandse Ambassade in het betreffende land en is formeel in dienst van de SVB. De attachés voeren onder meer voor het UWV en de SVB dienstverlenende en handhavingstaken uit. De onderzoeken in het buitenland naar vermogen variëren van bronnenonderzoek tot buurtonderzoek.¹⁸⁵

Daarnaast neemt UVW deel aan de Working Group European Benefit Fraud. Aan deze groep nemen verschillende Europese sociale zekerheidsorganisatie deel. Er wordt kennis uitgewisseld over grensoverschrijdende sociale zekerheidsfraude.

Het Interventieteam Buitenland bezoekt UWV-klienten met een uitkering in het Buitenland. In 2013 zijn er 496 huisbezoeken uitgevoerd; er is schending van de inlichtingenplicht vastgesteld met een totale schadelast van 0,7 miljoen.

3.4.2. SVB

Ook de SVB heeft te maken gehad met verschillende taakstellingen; in de periode 2010-2015 betrof dit een taakstelling van circa 54 miljoen en voor de periode 2016 tot en met 2018 een extra taakstelling van 11,4 miljoen. Als gevolg van deze taakstelling is de SVB gereorganiseerd (afronding eind 2013) en het personeelsbestand gereduceerd. Tegelijkertijd is er in deze periode ingezet op het verhogen van de productiviteit, bijvoorbeeld door het vergroten en verbeteren van de digitale dienstverlening en door meer risico gestuurd te gaan werken inzake rechtmatige verstrekking van uitkeringen.¹⁸⁶ Naar aanleiding van de business case intensivering toezicht zijn er meer middelen en capaciteit beschikbaar gekomen voor handhaving. De businesscase heeft tegelijkertijd geleid tot organisatorische herinrichting – per 1 januari 2016 is er een nieuwe Afdeling Handhaving binnen SVB.

De SVB heeft geen formele evaluaties aangereikt van de ingezette instrumenten. Wel heeft de SVB aangegeven dat in het kader van de eigen planning-en-controlcyclus continu de werking van instrumenten wordt getoetst.

3.4.2.1. Wet- en regelgeving

De SVB draagt zorg voor de landelijke uitvoering van de volksverzekeringen, waaronder de Algemene Kinderbijslagwet (AKW), de Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO-regeling), de Algemene Nabestaandenwet (ANW) en de Algemene Ouderdomswet (AOW). Daarnaast voert de SVB ook andere wetten en regelingen uit in opdracht van (lagere) overheden of instanties.¹⁸⁷

¹⁸⁵UWV (2011). *Inkomen en vermogen in het buitenland. Handreiking bij grensoverschrijdend onderzoek en recht op bijstand.*

¹⁸⁶SVB (2015). *Jaarverslag 2015*. Onder meer de eerstelijns controles, zoals uitgevoerd door de serviceteams, zijn teruggebracht (van 20% naar 5%).

¹⁸⁷Denk hierbij aan de uitvoering van de Regeling persoonsgebonden budget voor de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en de Wet Langdurige Zorg, maar ook aan de uitbetaling van uitkeringen aan remigranten in het kader van de Remigratiewet.

In de periode vanaf 2013 heeft een aantal wetswijzigingen plaatsgevonden die invloed hebben gehad op de inlichtingenplicht van specifieke doelgroepen bij de SVB. Denk hierbij aan de wijziging van de tweewoningenregeling¹⁸⁸ voor AOW-ers en de invoering van de kostendelersnorm¹⁸⁹ voor Anw- en AIO-gerechtigden.

3.4.2.2. Ambities en (streef)cijfers

De SVB beoogt het volgende doel te bereiken met haar handhavingsbeleid: ¹⁹⁰

“(…) het zo effectief en efficiënt mogelijk vergroten van de rechtmatigheid van de uitkeringen die de SVB betaalt door preventie, detectie, correctie en sanctionering van fouten en fraude door klanten. Daarbij staat voorop dat voorkomen beter is dan genezen. Preventieve maatregelen zorgen ervoor dat er zo min mogelijk onrechtmatigheid is. Waar die onrechtmatigheid zich toch voordoet, moet detectie daarvan leiden tot correctie en sanctionering.”

Om dit doel te bereiken hanteert de SVB een aantal beleidsuitgangspunten voor handhaving. Eind 2016 zijn deze beleidsuitgangspunten geactualiseerd. De aanleiding hiervoor waren onder meer beleidsontwikkelingen bij SZW, maar ook de ontwikkeling van eigen inzichten in handhaving en de businesscase. De volgende drie beleidsuitgangspunten worden op dit moment gehanteerd:

- preventie gaat boven repressie;
- risicogerichtheid, dat wil zeggen controleren op vooraf vastgestelde risico's, en;
- transparantie, oftewel 'zeg wat je doet en doe wat je zegt'.

Ook heeft de SVB een aantal selectiecriteria voor handhaving beschreven. Aan de hand van deze criteria wordt gestuurd op keuzes voor de inzet van handactiviteiten. Het gaat om criteria als validiteit, proportionaliteit en toegevoegde waarde. Tot slot heeft de SVB een drietal randvoorwaarden benoemd gericht op het realiseren van kwaliteit van de operationele handhaving. Om de kwaliteit te borgen is het van belang dat moderne technieken optimaal ingezet worden, denk hierbij aan tools als risicoanalyse, intelligence en risicobeheer. Daarnaast is het zaak om innovatief te blijven; de technieken en de manier van handelen van fraudeurs is aan verandering onderhevig, als organisatie moet je daarop inspelen. Tot slot is professionaliteit essentieel; afhankelijk van de aard van de materie worden handhavingsactiviteiten uitgevoerd binnen de reguliere uitvoeringsprocessen dan wel specifiek binnen handhavingsprocessen.

Het SVB heeft intern geen streefnormen vastgesteld, dit is wel in ontwikkeling.

Business case

In 2012 heeft het kabinet in het Regeerakkoord de mogelijkheid geboden aan enkele organisaties, waaronder SVB, om een business case te ontwikkelen gericht op het besparen van uitkeringslasten door de inzet van extra toezicht. De extra kosten voor het versterken van toezicht dienen in de betreffende business case op te wegen tegen de gerealiseerde besparingen (minder onrechtmatige uitkeringsverstrekkingen). Uniek aan deze business case is dat de grote en de kleine geldstroom voor het eerst in een businesscase opgenomen mogen worden.¹⁹¹

¹⁸⁸ De invulling van het criterium samenwonen is gewijzigd en daarmee vereenvoudigd: dit betreft de zogenaamde tweewoningenregel en is sinds 1 februari 2014 van kracht. Kort gezegd komt het er op neer dat twee AOW-ers die ongehuwd zijn, beiden een eigen (huur)huis hebben, beide ingeschreven staan bij de gemeente op het adres van de desbetreffende eigen woning en de volledige kosten en lasten betalen van de eigen woning, aanspraak maken op een AOW-uitkering voor een ongehuwde. Ook in het geval zij de meerderheid van de tijd samen doorbrengen in dezelfde woning.

¹⁸⁹ In het geval er personen van 21 jaar of ouder bij de uitkeringsgerechtigde in huis wonen, die mee kunnen betalen aan de kosten van het huishouden, dan heeft dit gevolgen hebben voor de hoogte van de uitkering. Uitkeringsgerechtigden dienen tijdig te melden als er een kostendeler in huis komt wonen. Voor Aio-gerechtigden is de kostendelersnorm per 1 januari 2015 in werking getreden, voor Anw-gerechtigden betreft dit 1 juli 2015. Voor AOW gerechtigden wordt de kostendelersnorm op een later moment ingevoerd.

¹⁹⁰ SVB (2016). *SUWI - jaarverslag 2015 – F&CU16.0031*.

¹⁹¹ SVB ontvangt jaarlijks gelden van het ministerie voor de uitvoering van de opgedragen taken. Deze uitvoeringskosten zijn de apparaatskosten van SVB, ook wel de "kleine geldstroom". Daarnaast bestaat ook "de grote geldstroom" dit betreffen de kosten van de uitkeringen. De grote en de kleine geldstroom zijn twee separate geldstromen.

In mei 2013 heeft de SVB haar business case ingediend¹⁹². Deze (initiële) business case van SVB richtte zich enerzijds op meer controles op de samenlevingsvorm in het kader van de AOW en Anw, en anderzijds op de intensivering van controle op niet-vermeld vermogen en verblijf in het buitenland onder AIO-gerechtigden.¹⁹³

De voorstellen van de SVB in deze initiële business case, die zich richtten op de controle van de samenlevingsvorm zijn aangehouden. Dit in verband met wetswijzigingen in de regelgeving rondom samenwonen, de tweewoningen-regeling.

De SVB heeft derhalve eind 2014 een geactualiseerde business case ingediend¹⁹⁴. In deze business case worden drie aanvullende toezichtsactiviteiten beschreven, namelijk het verwerken van meer fraudetips, het uitvoeren van meer risicogerichte steekproefcontroles en risicogericht onderzoeken in het buitenland.

Om deze drie activiteiten te realiseren dient ook een aantal randvoorwaarden goed geregeld te zijn. Vandaar dat in deze aanvullende business case ook de volgende maatregelen zijn opgenomen: het professionaliseren van de risicoanalyses met name gericht op nieuwe (digitale) fraudevormen, het coördineren van toezichtsprocessen, het stroomlijnen van processen onder meer door scheiding van voorbereiding en uitvoering en de inzet op preventie.¹⁹⁵

Voor de initiële business case van SVB is in de periode 2014-2017 in totaal 0,4 miljoen euro beschikbaar gesteld. Voor de geactualiseerde business case van SVB, die vanaf april 2015 in werking is getreden en een looptijd heeft van vier jaar, is 29,4 miljoen euro beschikbaar gesteld.

Inmiddels is duidelijk geworden dat de business case minder positief uitvalt dan voorheen was geraamd. Dit komt onder meer door de wijzigingen in de Fraudewet waardoor lagere boetes worden opgelegd,¹⁹⁶ maar ook doordat er minder tips binnen komen en de succesratio van de afhandeling van deze tips lager is dan verwacht.¹⁹⁷ De business case wordt desalniettemin voortgezet. Wel heeft voortschrijdend inzicht ertoe geleid dat de business case op verschillende punten, in nauw overleg tussen SVB en SZW, aangescherpt of aangepast wordt. Ook worden voorstellen ontwikkeld om elementen uit de business case op te nemen in de reguliere begroting van SVB.

Prestatie-indicatoren

De SVB heeft in 2014 op advies van de eigen Audit Dienst prestatie-indicatoren ontwikkeld met betrekking tot handhaving. Het gaat om de volgende prestatie-indicatoren:

- fraudealertheid;
- bekendheid met plichten;
- trefkans van controleprocessen;
- en afdoening van geconstateerde onrechtmatigheden.

De bekendheid met plichten onder uitkeringsgerechtigden wordt jaarlijks door onderzoeksbureau Ipsos in kaart gebracht.¹⁹⁸ De SVB heeft zichzelf tot doel gesteld een minimale bekendheid van 60% onder SVB klanten te realiseren. Dit doel wordt overigens ruimschoots gehaald. De andere genoemde indicatoren worden intern door de SVB bijgehouden.

¹⁹² Kamerstukken II, 2013/14, 17050, nr.440; Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 504; Bijlage bij Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 504: *Business case intensivering toezicht SVB*.

¹⁹³ Kamerstukken II, 2013/14, 17050, nr.440

¹⁹⁴ De definitieve businesscase is begin 2015 ingediend. Er hebben nog enkele aanpassingen plaatsgevonden in de business case naar aanleiding van aanpassingen in de Fraudewet.

¹⁹⁵ Bijlage bij kamerstuk 17050, nr. 504 *Business case intensivering toezicht SVB*.

¹⁹⁶ De business case is gebaseerd op de hogere boetes van de oorspronkelijke wetgeving.

¹⁹⁷ SVB (2016). *Definitief Jaarplan en Begroting 2017. F&CU16.0119 v1.0*.

¹⁹⁸ Dit betreffen de jaarlijkse rapportages '*Kennis verplichtingen en detectiekans*', uitgevoerd door Ipsos.

3.4.2.3. Preventie

Voorlichting rechten en plichten

Aan een uitkering zijn verschillende rechten en plichten verbonden. Klanten worden reeds bij de aanvraagprocedure geïnformeerd over hun rechten en plichten, dit vindt plaats langs de volgende kanalen:

- website van de SVB;
- brieven en brochures;
- aanvraagformulieren en/of digitale dienstverlening ('webservices');
- klantcontact met een medewerker van een integraal serviceteam.

Ook heeft de SVB deelgenomen aan de landelijke campagne 'Weet hoe het zit' van het ministerie van SZW, die in maart 2014 heeft plaatsgevonden. Door middel van deze campagne zijn mensen met recht op een uitkering gewezen op hun verplichtingen en het nakomen daarvan.

Uit het onderzoek van Ipsos blijkt dat de bekendheid van klanten met hun plichten relatief hoog is; de gemiddelde bekendheid voor wat betreft de verzekeringen en voorzieningen die door de SVB worden uitgevoerd liggen in 2015 boven de 75 procent.

Tabel 3-4 Gemiddelde bekendheid met plichten ¹⁹⁹

Wet	Gemiddelde bekendheid met plichten
AKW	76%
ANW	84%
AOW	87%
AIO-regeling	87%

Fraudealertheid

Om er voor te zorgen dat eerstelijns medewerkers van SVB voldoende alert zijn op signalen van niet-naleving van de inlichtingenplicht vinden regelmatig voorlichtingssessies plaats door toezichthouders van de Afdeling Handhaving. Ook koppelen de toezichthouders de resultaten van fraudeonderzoeken terug aan de medewerker die het signaal heeft afgegeven.

In 2015 is extra aandacht gekomen voor de professionalisering van handhaving, dit naar aanleiding van de business case. Er is ingezet op het verbeteren en verbinden van de interactie tussen de medewerkers in de serviceteams van de SVB-locaties en de medewerkers van de afdeling Handhaving; afstemming tussen en verbinding van de uitvoeringsprocessen en de handhavingprocessen staat hierbij centraal. Mede door de extra aandacht en inzet is het aantal interne signaleringen toegenomen. In 2016 zijn daarnaast aanvullende opleidingen georganiseerd gericht op fraudealertheid.

3.4.2.4. Controle

Aanvraagproces

Handhaving begint al bij de aanvraag van een uitkering. Het aanvraagproces voor de uitkering start als een potentiële klant zich meldt bij de SVB. De meeste klanten melden zich naar aanleiding van een brief die zij van de SVB ontvangen waarin zij op de hoogte gesteld worden van de verzekering of voorziening waarop zij aanspraak kunnen maken. AOW-gerechtigden ontvangen bijvoorbeeld vijf maanden voorafgaand aan hun pensioengerechtigde leeftijd een brief waarin staat hoe zij een aanvraag voor de AOW-uitkering kunnen indienen.

De aanvraag voor een uitkering vindt overwegend digitaal plaats, net als de afhandeling van deze aanvraag. Medewerkers van de integrale serviceteams²⁰⁰ zijn verantwoordelijk voor het afhandelen van alle klant

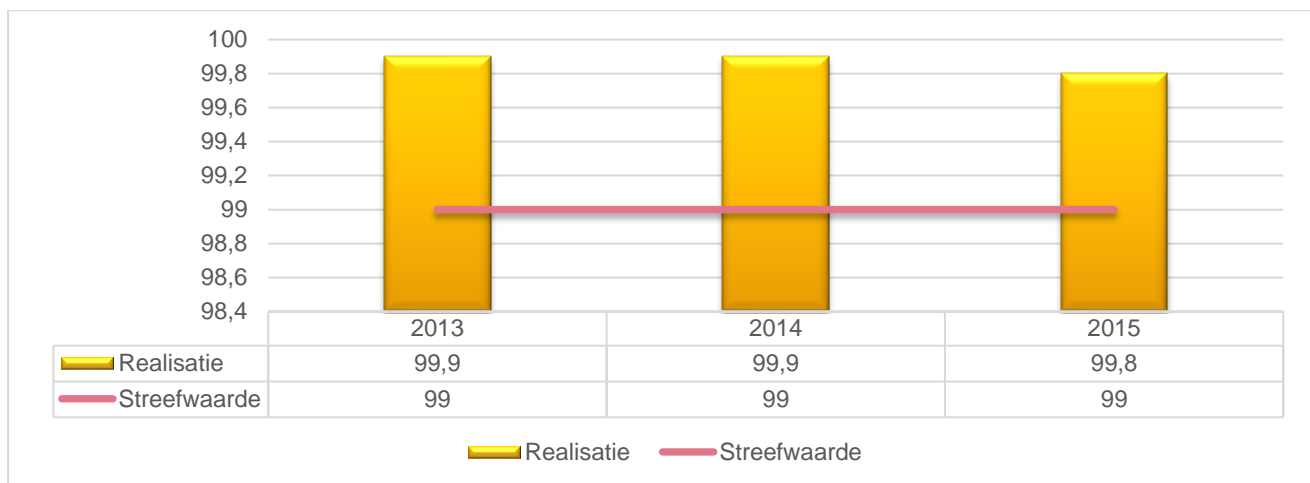
¹⁹⁹ Ipsos (2016). *Kennis verplichtingen en detectiekans 2015*. In het onderzoek van Ipsos is geen onderzoek gedaan naar de bekendheid met plichten van uitkeringsgerechtigden die aanspraak maken op de TW.

²⁰⁰ SVB (2016). *SUWI - jaarverslag 2015 – F&CU16.0031*. Sinds 2015 werkt de SVB met integrale serviceteams.

(aan)vragen die niet digitaal binnenkomen. Als blijkt dat een klant recht heeft op een uitkering, dan wordt deze toegekend.

Een belangrijk doel bij het uitvoeren van haar opdrachten is voor de SVB de klant geven waar hij recht op heeft. Hiervoor geldt een onrechtmatigheidsnorm van maximaal 1% op het totaal van de sociale zekerheidswetten. De rechtmatigheid wordt bepaald op basis van een risicogerichte steekproef. De steekproef richt zich met name op risicovolle mutaties en wordt kort na afsluiten van een periode uitgevoerd. Zowel financiële fouten als onzekerheden worden meegewogen; in het eerste geval is voldoende bewijs dat er onrechtmatig een uitkering verstrekt is en welke gevolgen hieraan vast zitten. Bij onzekerheden zijn er onvoldoende controlemiddelen om te beoordelen of er sprake is van een rechtmatige verstrekkingen. Deze informatie geeft tegelijkertijd inzicht en alertheid voor rechtmatigheidscontroles en dienstverlening. Te zien is in onderstaande figuur dat de SVB aan de norm voldoet.

Figuur 3-9 Rechtmatigheid SVB in %



Voorlichting en persoonlijk contact

Klanten die een uitkering ontvangen zijn verplicht om gedurende de uitkeringsperiode alle wijzigingen door te geven die van invloed zijn op de hoogte en op hun recht op een uitkering. Ook in dit kader draagt het SVB zorg voor voorlichting, onder meer via communicatie door middel van het digitale klantenmagazine Uw AOW/Anw en de digitale berichtgeving via de Berichtenbox.²⁰¹ Daarnaast kunnen klanten ook langskomen op locatie bij de medewerkers van de Integrale Serviceteams indien vragen niet digitaal afgehandeld kunnen worden.

Gedragsexperiment Anw

De SVB is in 2016 een gedragsexperiment gestart onder Anw-gerechtigden gericht op de naleving van de inlichtingenplicht. Aanleiding voor dit experiment was het besluit van het kabinet om door middel van pilotprojecten meer zicht te krijgen op het effect en mogelijkheid van het toepassen van gedragswetenschappelijke inzichten op de ontwikkeling van beleid.²⁰² Een van de experimenten die vanuit SZW in dit kader is opgepakt en door de SVB wordt uitgevoerd betreft het gedragsexperiment Anw. Via een herinneringsbrief wordt een experimentgroep van Anw-gerechtigden herinnerd aan de inlichtingenplicht en verzocht om eventuele wijzigingen door te geven. De uitkomsten worden vergeleken met een controlegroep die geen herinneringsbrief heeft ontvangen. De resultaten van het experiment zijn nog niet bekend.

²⁰¹ De Berichtenbox is een digitale brievenbus. Klanten die dat wensen kunnen post van SBV digitaal ontvangen. Overigens wordt aan alle uitkeringsgerechtigden tegelijkertijd met de jaaropgave ook basisinformatie meegestuurd – dit kan per post plaatsvinden. Op deze wijze is de informatievoorziening geborgd – ook voor diegenen die geen toegang hebben tot digitale kanalen.

²⁰² Kamerstuk, 34 000 XII, nr. 140. In 2013 heeft het Rijksbrede Strategiebeeraad opdracht gegeven voor een interdepartementale Kenniskamer Gedragswetenschappen. In deze Kenniskamer heeft het Rijk afgesproken om meer gebruik te maken van gedragswetenschappelijk inzichten bij de ontwikkeling van beleid. Hiertoe worden verschillende pilots uitgerold. De aanleiding hiervoor was de publicatie van verschillende adviesrapporten waarin het belang van toepassing van gedragswetenschappelijke inzichten werd aangegeven.

Naast voornoemd voorbeeld is in 2016, in het kader van de business case, gestart met het verder verbeteren van de preventieve handhaving door toepassing van gedragswetenschappelijke kennis. De nadruk ligt hierbij op het bevorderen van het nalevingsgedrag van SVB-kanten.²⁰³

Risicogestuurd onderzoek

Door de SVB worden risico gestuurde controles uitgevoerd. Hierbij gaat het om onderzoeken die worden uitgevoerd op basis van geïdentificeerde risico's.

De SVB controleert zoveel mogelijk door gegevens met andere instanties uit te wisselen zodat de klanten niet onnodig gegevens hoeven aan te leveren. Dit past ook binnen de Wet SUWI, waarbij de nadruk ligt op de eenmalige uitvraag van gegevens. De controles zijn ingebouwd in het primaire uitvoeringsproces en worden door de medewerkers van de serviceteams op de SVB locaties uitgevoerd.

In 2013 is gestart met het (her)schrijven van risicokenmerken en -profielen van AOW, AKW Anw en AIO. Deze risicokenmerken en profielen zijn inmiddels zoveel als mogelijk ingebouwd in bestaande systemen en maken onderdeel uit van de risicogestuurde steekproefcontroles van de afdeling Handhaving. Ook wordt deze informatie gebruikt door de unit Intelligence Risicomanagement en Projecten. Dit is een nieuwe unit, die zich richt op het slimmer inzetten van data en het toepassen van nieuwe analyse technieken. Overigens is deze unit nog volop in ontwikkeling.²⁰⁴

De SVB voert jaarlijks steekproeven uit onder de uitkeringen die vallen in de risicocategorieën. De omvang van deze steekproeven wordt echter beperkt door de beschikbare capaciteit. Meer onderzoeken leveren meer onderkende onrechtmatigheden op.²⁰⁵ Met de business case is er overigens meer capaciteit gekomen voor het uitvoeren van dergelijke controles.

Een voorbeeld van een risico waarop gecontroleerd wordt is leefvorm bij Anw-gerechtigden. In 2014 is de SVB begonnen met een onderzoek naar Anw-gerechtigden die een kind hebben dat meer dan 9 maanden na overlijden van de partner is geboren. Uit eerder onderzoek bleek dat er een handhavingsrisico aanwezig was ten aanzien van ongemelde gezamenlijke huishouding bij deze nabestaanden, en wel met de andere ouder van het betrokken kind. Vandaar dat in 2015 gestart is met het project Anw 9-maands. Vanuit de business case worden extra controles uitgevoerd onder deze doelgroep.²⁰⁶

Verder is in het kader van de business case in 2015 ook een traject gestart gericht op het verbeteren en moderniseren van de risico- en data-analyses. Daarnaast is er meer aandacht voor de projectmatige aanpak van activiteiten.

Naar aanleiding van de invoering van de tweewoningenregeling in 2014 voor de Anw en AIO heeft SVB in het eerste jaar van invoering van deze wetgeving aanvullende steekproeven uitgevoerd. Dit om de handhavingsrisico's in kaart te brengen. Aangezien de risico's beperkt bleken, worden er vanaf 2015 enkel steekproefsgewijs en risicogerichte controles uitgevoerd. Deze controles worden meegenomen in het geheel van steekproefsgewijze en risicogerichte controles door de afdeling Handhaving.

Overigens bleek het risico wel zodanig te zijn dat besloten is de klanten die onder de regeling vallen een herinneringsmail te sturen. Daarin worden zij opnieuw gewezen op de voorwaarden van de regeling en hun verplichting eventuele wijzigingen in hun omstandigheden aan de SVB te melden. Deze mailing wordt in het eerste kwartaal van 2017 verstuurd.

²⁰³ SVB (2015). *Jaaroverzicht Handhaving 2015 - Beleid, activiteiten, resultaten - Versie 1.1*

²⁰⁴ Interviews in het kader van dit onderzoek.

²⁰⁵ SVB (2015). *SUWI - jaarverslag 2014 – F&CU15.0038*.

²⁰⁶ SVB (2015). *Jaaroverzicht handhaving. Beleid, activiteiten, resultaten*.

3.4.2.5. Opsporing

Signaalgestuurde controles

Bij signaalgestuurde controles wordt nader onderzoek gedaan naar de signalen die binnenkomen, bijvoorbeeld via anonieme tips van burgers of de eigen medewerkers.

Fraudesignalen komen op verschillende wijze binnen bij de SVB. Zo heeft de SVB op haar website een meldpunt ingericht waar burgers (anoniem) tips rondom niet-naleving van de inlichtingenplicht kunnen doorgeven. Ook andere instanties kunnen signalen aan de SVB doorgeven. Daarnaast zijn de eigen medewerkers een belangrijke bron, dit betreffen met name de eerstelijnsmedewerkers die werkzaam zijn in de integrale serviceteams. Als richtlijn hanteert de SVB dat alle fraudesignalen binnen drie maanden moeten zijn afgerond.²⁰⁷

Het aantal signalen is de afgelopen jaren toegenomen. De meeste signalen met betrekking tot niet-naleving van de inlichtingenplicht betreffen vormen van 'witte fraude', dat wil zeggen vormen van niet-naleving van de inlichtingenplicht die door middel van bestandskoppeling zichtbaar worden. Daarnaast komen signalen als partnerfraude en 'zwarte fraude' vaak voor. In het laatste geval gaat het om inkomsten die niet zijn opgegeven bij instanties, en derhalve ook niet uit bestandskoppeling afgeleid kunnen worden.²⁰⁸

Voor zover signalen niet onderzocht of opgepakt kunnen worden door de medewerkers op de SVB-locaties, bijvoorbeeld als specifieke handhavingsonderzoeken aan de orde zijn, dan wordt de afdeling Handhaving ingeschakeld. De toezichthouders van de afdeling Handhaving zijn bevoegd om huisbezoeken en buurtonderzoeken te doen waarvoor specifieke professionele deskundigheid noodzakelijk is.²⁰⁹ Aangegeven is dat het aantal BOA's in de afgelopen jaren is gereduceerd, mede doordat meer onderzoeken afgedaan kunnen worden in het bestuursrecht.²¹⁰

Bij een vermoeden van het bestaan van een benadelingsbedrag hoger dan € 50.000,- doen de buitengewoon opsporingsambtenaren (sociaal rechercheurs) van de SVB opsporingsonderzoek. Als er voldoende bewijs is, wordt aangifte gedaan bij het OM. Sinds 2013, met de invoering van de Fraudewet, geldt hierbij dat de aangiftegrens verhoogd is van 10.000 euro naar 50.000 euro.

Uit de interviews en de validatiesessie is naar voren gekomen dat de uitvoering van de Fraudewet als arbeidsintensief en complex wordt ervaren. De administratieve belasting is hoog als gevolg van verschillende beoordelingsmomenten die uitgebreid beschreven en onderbouwd dienen te worden.

Interventieteams

Een andere bron van signalen zijn de interventieteams. Samen met ander partijen verricht de SVB, in de zogenaamde interventieteams, onderzoek in branches of regio's waar fraude (in het kader van de sociale zekerheid, maar ook op andere terreinen) wordt vermoed. De interventieteams voeren deze onderzoeken uit. De SVB doet met name mee aan de onderzoeken waarbij gecontroleerd wordt op de leefsituatie; tijdens de gesprekken is aangegeven dat de opbrengst van de interventieteamprojecten voor de SVB relatief beperkt zijn (aantal en relevantie van de signalen).

Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA)

Ook vanuit de LAA ontvangt de SVB signalen met betrekking tot schending van de inlichtingenplicht. Als gemeenten tijdens huisbezoeken in het kader van de LAA constateren dat de combinatie van inwoner-adres niet overeenkomt met de gegevens in de basisregistratie, dan kan er sprake zijn van fraude. Dergelijke signalen worden doorgezet naar de betreffende relevante uitvoeringsinstanties – waaronder de SVB.

De SVB heeft, bij de aanvraag van haar eigen business case, rekenschap gehouden met de extra signalen die voortvloeien uit de LAA. De kosten voor het verwerken van extra signalen vallen onder de risicogerichte controlesteekproeven. Voor de SVB betreffen dit signalen met betrekking tot AOW en AIO. Zie verder hoofdstuk 4 voor een nadere beschrijving van de LAA.

²⁰⁷ Inspectie SZW (2013). *Over signaal, sanctie en incasso*.

²⁰⁸ Ibidem.

²⁰⁹ SVB (2016). *SUWI - jaarverslag 2015 – F&CU16.0031*.

²¹⁰ Interviews in het kader van dit onderzoek.

3.4.2.6. Sanctionering

Als er geconstateerd is dat er sprake is van overtreding van de regels dan volgt sanctionering. Met de invoering van de Fraudewet betreft dit, naast invordering van het teveel uitgekeerde bedrag ook een boete.

De Fraudewet zoals in 2013 ingevoerd heeft veel kritiek gekregen, onder meer naar aanleiding van onderzoek door de Nationale ombudsman. Naar aanleiding hiervan zijn de kaders aangepast. De uitspraak van de CRvB eind 2014 heeft er toe geleid dat de SVB haar beleidsregels heeft aangepast. De kern van de aanpassing is dat de SVB bij het opleggen van de boete, conform de uitspraak, rekening houdt met het evenredigheidsbeginsel.

Medewerkers van SVB geven aan dat het vaststellen van opzet en grove opzet in de praktijk lastig is. Ook het meewegen van de omstandigheden van persoon en gezin wordt als ingewikkeld ervaren.²¹¹

3.4.2.7. Terug- en invordering

Op basis van de geconstateerde schending van de inlichtingenplicht wordt de uitkering herzien of beëindigd. Het te veel betaalde bedrag wordt teruggevorderd. Terugvordering wordt door de SVB meestal gerealiseerd door verrekening van het schuldbedrag met de uitkering. Bij het vaststellen van de hoogte van het terugbetalingsbedrag gaat SVB uit van de maximale aflossingscapaciteit (inkomsten minus beslag vrije voet).²¹²

Naast het terugvorderen van het teveel betaalde bedrag, legt de SVB ook een boete op. In de gesprekken is aangegeven, dat er vaak een periode van enkele maanden zit tussen een overtreding en de terugvordering en boete. Hierdoor is er geen direct effect voor klanten wanneer een overtreding wordt vastgesteld.

Overigens is in de interviews en de validatiesessie duidelijk geworden dat de “business case” voor repressieve handhaving niet alleen gebaseerd is op de baten uit terugvorderingen en bestuurlijke boetes, maar ook op de kosten die kunnen worden vermeden door uitkeringen te beëindigen.

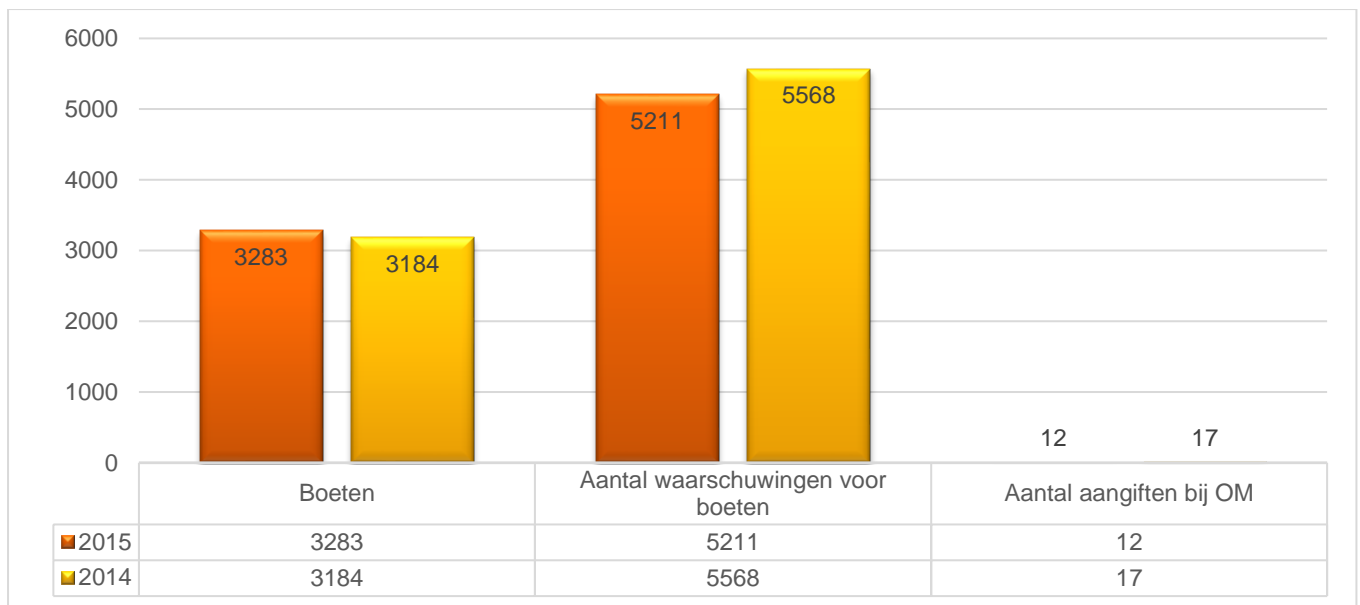
3.4.2.7.1. Aantallen fraude- en boetevorderingen, fraude- en boetebedragen en *incassatio's*

In figuur 3-10 volgt een overzicht van het aantal opgelegde waarschuwingen en boeten. Te zien is dat het aantal opgelegde boeten in 2015 licht is gestegen ten opzichte van 2014. Daarnaast is er sprake van een afname van het aantal opgelegde waarschuwingen. Bij een vermoeden van het bestaan van een benadelingsbedrag van €50.000,- en hoger doet de SVB opsporingsonderzoek en bij voldoende bewijs wordt aangifte gedaan bij het OM. Het aantal aangiften is beperkt.

²¹¹ Ibidem.

²¹² Inspectie SZW (2013). *Over signaal, sanctie en incasso*.

Figuur 3-10 Aantal opgelegde boeten, waarschuwingen en aangiften bij het OM door SVB

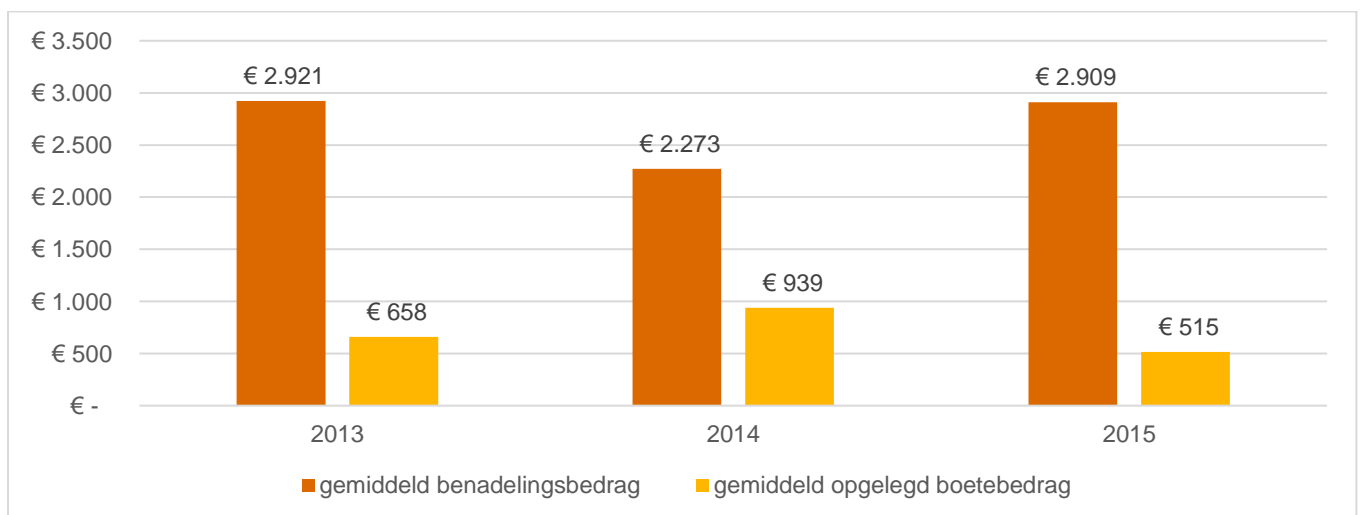


Bron: SVB (2016). *SUWI - jaarverslag 2015 – F&CU16.0031*.

Verder is er sprake van een lager bedrag van de sancties in 2015 ten opzichte van 2014. Dit is een gevolg van de uitspraak over proportionaliteit van de hoogte van boetes van de CRvB eind 2014. Hierdoor zijn de bedragen van boetes in 2015 (aantal: 3.283, bedrag: € 1.685.392) lager dan in 2014 (aantal: 3.184, bedrag: € 3.135.738).

In onderstaande figuur is het gemiddelde benadelingsbedrag en het gemiddeld opgelegde boetebedrag weergegeven. Te zien is dat het gemiddeld benadelingsbedrag schommelt in de drie jaren, maar in 2015 ten opzichte van 2014 is opgelopen, terwijl het gemiddeld boetebedrag fors naar beneden is gegaan in 2015 ten opzicht van 2014.

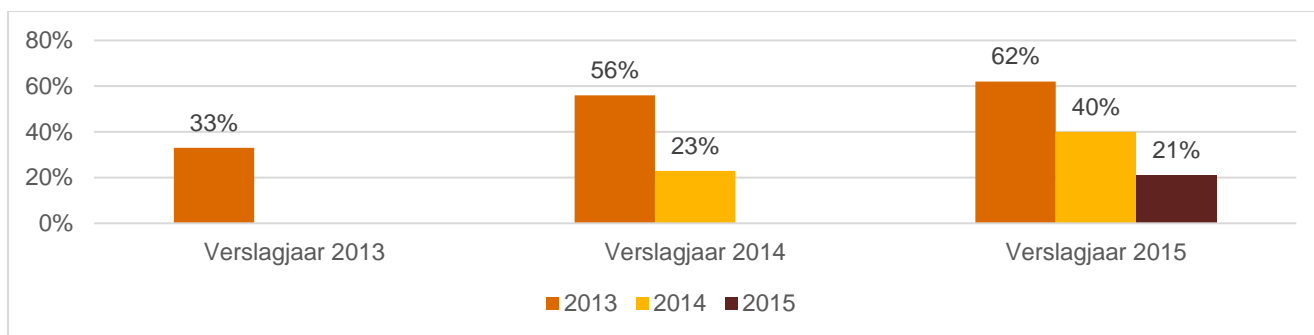
Figuur 3-11 Gemiddeld benadelings- en opgelegd boetebedrag SVB



Bron: Rijksjaarverslag 2015. xv Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Tot slot is ook de incassoratio voor de afgelopen jaren voor SVB weergegeven. De incassoratio representeert het deel van de schuld (benadelings- en boetebedrag) dat is terugbetaald. Deze ratio is berekend op basis van het terugbetaalde deel van de schuld van een cohort (hier: alle benadelings- en boetevorderingen in de periode januari tot en met december van een verslagjaar) te delen door de totale schuld. Deze percentages lopen jaar op jaar op als het lukt om in de volgende kalenderjaren alsnog delen van de schuld te innen.

Figuur 3-12 Incassoratio SVB, per cohort

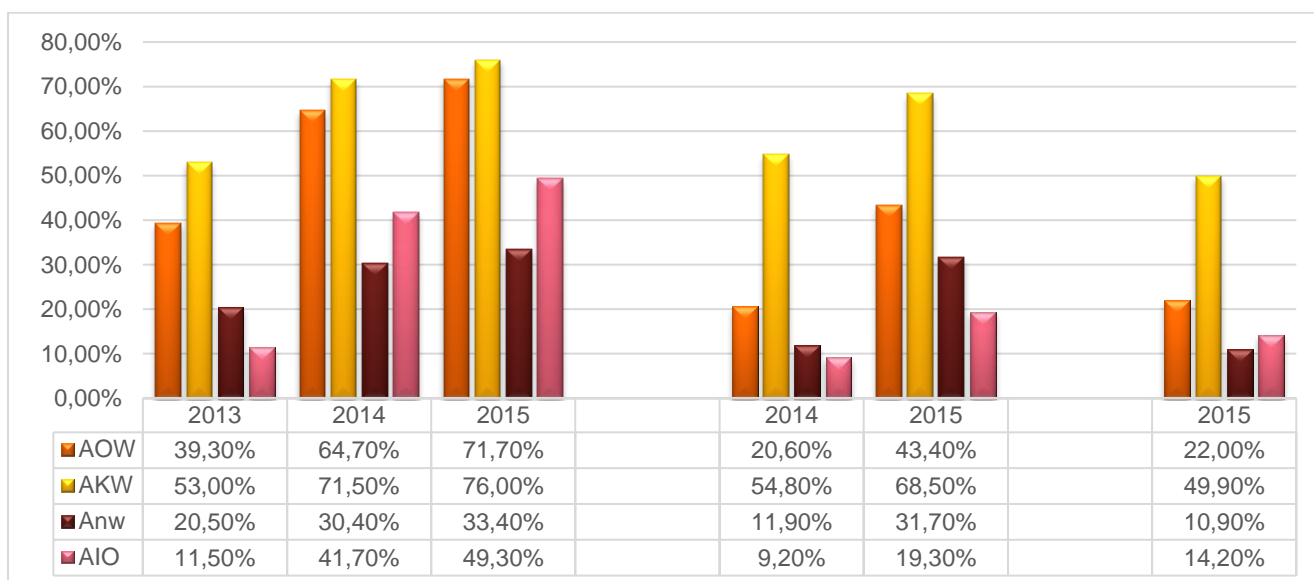


Bron: Rijksjaarsverslag 2015. xv Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De incassoratio kan ook op per wet worden weergegeven. De SVB volgt sinds 2013 – met de invoering van de Fraudewet, de ontwikkeling van de incasso op vorderingen die in een bepaald jaar zijn opgevoerd. Dit wordt gedaan door van alle in het betreffende jaar opgevoerde vorderingen het percentage te bepalen van de vorderingen die per balansdatum zijn terugbetaald. Deze incassoratio cumuleert dus over de jaren heen totdat het maximum (idealiter 100 procent) is bereikt. In onderstaande figuren is dit weergegeven voor de vorderingen die ontstaan zijn in 2013, 2014 en 2015. Met deze nieuwe benadering wordt een beter inzicht verkregen in de werkelijke doorlooptijden van terugvorderingen.²¹³

De incassoratio's zijn gegroepeerd naar het jaar waarin de vorderingsbedragen zijn ontstaan, dat jaartal is boven de grafiek weergegeven. De jaartallen onder de grafiek duiden op de cumulatieve incassoratio in dat verslagjaar. De percentages in de groep van 2013 geven bijvoorbeeld de incassoratio's weer voor de vorderingen ontstaan in 2013. De percentages onder 2015 in de groep van 2013 duiden op de meest recente cumulatieve incassoratio's voor de verschillende wetten.

Figuur 3-13 SVB - Incassoratio's voor de vorderingen ontstaan in verslagjaar 2013, 2014 en 2015, cumulatief per verslaggevingsjaar, per wet.



Bron: SVB (2016). SUWI - jaarverslag 2015 – F&CU16.0031.

Zoals uit de figuren blijkt, maar ook in de interviews naar voren is gekomen, verschilt de incassoratio per uitkering. Voor een aantal uitkeringen, de AOW en AKW, is de incassoratio relatief hoog. Er kunnen overigens goede redenen zijn waarom de incassoratio bij de Anw en AIO relatief lager is in vergelijking met de andere uitkeringen; voor de Anw is te verwachten dat het benadelingsbedrag hoger is en dat terugvordering over een langere tijd plaatsvindt (> 3 jaar). Bij de AIO gaat het om mensen op bijstandsniveau. Daarnaast is gebleken dat

²¹³ SVB (2014). SUWI - jaarverslag 2013 – F&CU14.0049.

het innen en terugvorderen van kleine bedragen over het algemeen tot minder problemen leidt en daardoor makkelijker te effectueren is dan voor grote bedragen.

3.4.2.8. Internationale handhaving

In de Wet beperking export Uitkeringen (Wet Beu) is geregeld in welke gevallen een uitkeringsgerechtigde zijn uitkering mee mag nemen naar het buitenland. Het meenemen van de uitkering naar het buitenland is mogelijk voor de volgende uitkeringen die door de SVB worden uitgevoerd en in dit onderzoek zijn meegenomen: AKW, Anw en AOW.

De SVB heeft een groot aantal klanten in het buitenland van wie het uitkeringsrecht mede op grond van gegevens uit het buitenland moet worden vastgesteld. Gegevensuitwisseling in het buitenland is echter beperkt mogelijk. Hierdoor dient de SVB op een andere wijze haar controles in te richten.²¹⁴

In beginsel start een controle echter met de verificatie van gegevens. Naast de bestaande controles, heeft de SVB voor exportuitkeringen naar 14 landen een aanvullende controlemethode ontwikkeld. Deze methode houdt in dat een validatieprocedure wordt toegevoegd doordat een centrale instantie in het betrokken land instaat voor de juistheid en betrouwbaarheid van de controles.²¹⁵

Daarnaast voert de SVB standaard een aantal onderzoeken uit naar AOW, Anw, AIO en AKW in het buitenland.

Zo voert de SVB voert controle uit onder AIO-gerechtigden. De AIO-controle in het buitenland betreft controle op verblijf, vermogen en pensioenrechten in het buitenland. De SVB stuurt aan alle AIO-gerechtigden een jaarlijkse controlemailing verblijf/vermogen en onderzoekt de opgaven van klanten. Aansluitend op de controlemailing worden, in geselecteerde gevallen, huisbezoeken afgelegd. In het kader van de business case is in 2014 extra capaciteit beschikbaar gekomen voor controle en onderzoek naar dit frauderisico.

Ook voert de SVB bijvoorbeeld structureel controles uit in landen als Marokko²¹⁶ en Turkije in het kader van de AKW. Gecontroleerd wordt of AKW-kinderen, die daar wonen, naar school en uitwonend zijn. Door een afnemend aantal kinderbijslaggerechtigden neemt het aantal onderzoeken in dit kader af. De export van kinderbijslag naar Turkije en diverse andere landen is, in het kader van de Wet herziening Exportbeperking Kinderbijslag die per 1 januari 2015 is ingevoerd, gestopt.

Deze rechtmatigheidsonderzoeken voor de AIO, AOW, Anw, maar ook de AKW, worden verricht door medewerkers van het Controleteam Buitenland of door attaché voor Sociale Zaken (zie hierna).²¹⁷ Er worden jaarlijks een beperkt aantal onderzoeken uitgevoerd in een land, op basis van signalen of steekproefsgewijs. In dat geval worden gegevens gecontroleerd en geverifieerd. De wijze van onderzoek is afhankelijk van de risico's, de onderzoeksmogelijkheden en de medewerking van lokale instanties. De selectie van landen waar onderzoek wordt verricht, wordt bepaald op basis van de omvang van het klantenbestand, de daarmee gepaard gaande financiële middelen en de handhavingsrisico's.

Verder heeft de SVB in een aantal landen waar veel gerechtigden wonen attachés voor Sociale Zaken. Deze attachés zijn verbonden aan de Nederlandse ambassades en verrichten zowel dienstverlenings- als handhavingstaken. Onder meer het vermogensonderzoek in het kader van de AIO wordt door hen uitgevoerd. In landen waar geen attaché gevestigd is, worden dergelijke onderzoeken door de Nederlandse Ambassade uitgevoerd.

Sinds 2015 wordt er door het UWV en de SVB samengewerkt op het gebied van handhaving en gegevensuitwisseling. Het Interventie Team UWV en het Controleteam Buitenland SVB hebben gezamenlijk onderzoeken voorbereid en verricht in België en Canada. De ervaringen zijn positief.²¹⁸

²¹⁴ SVB (2015). *Jaaroverzicht Handhaving 2015 - Beleid, activiteiten, resultaten - Versie 1.1.*

²¹⁵ Ibidem.

²¹⁶ Kamerstukken II, 2013/14, 26 448, nr. 517. Er is sprake van integrale controle van AKW-gerechtigden waarvan de kinderen ouder dan 16 jaar zijn in Marokko.

²¹⁷ Het Controleteam Buitenland maakt sinds 2016 onderdeel uit van de Sectie Handhaving Internationaal.

²¹⁸ SVB (2016). *SUWI - jaarverslag 2015 – F&CU16.0031.*

3.4.3. Nieuwe instrumenten en activiteiten UWV en SVB, te realiseren in 2017

In 2017 is de gewijzigde Fraudewet in werking getreden. Deze wetswijziging biedt meer mogelijkheden om in plaats van een boete een waarschuwing op te leggen. Zowel het UWV als de SVB neemt dit op in het eigen uitvoeringsbeleid.

De SVB is daarnaast bezig met het verder ontwikkelen van mogelijkheden om data-analyse en risicomanagement toe te passen, en wordt opgepakt vanuit de unit Intelligence Risicomanagement en Projecten. Deze ontwikkeling staat nog in de kinderschoenen en wordt in 2017 verder uitgewerkt.²¹⁹ Een zelfde ontwikkeling is ook gaande binnen het UWV. Hoewel deze partij al langere tijd hierop gericht is. Echter het implementeren en verder ontwikkelen van de mogelijkheden rondom data-analyse blijft ook de komende jaren aandacht vragen.²²⁰

In de gesprekken zijn daarnaast geen andere ontwikkelingen aan de orde gekomen met betrekking tot activiteiten die die specifiek in 2017 door de betreffende uitvoeringsorganisaties gerealiseerd gaan worden.

²¹⁹ Interviews in het kader van dit onderzoek.

²²⁰ Ibidem.

3.5. Handhavingsbeleid van gemeenten

In het kader van het onderzoek hebben wij gesproken met 25 gemeenten. Dit betrof de G4-gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht), 7 middelgrote gemeenten (100.000 inwoners of meer) en 14 kleinere gemeenten. Driemaal twee van deze gemeenten werken samen in een intergemeentelijke samenwerking voor (delen van) de handhaving.

Met deze selectie van gemeenten 40% van het totale aantal bijstandsuitkeringen en ruim 39% van het totale openstaande bedrag aan fraudevorderingen per september 2016 (de laatst beschikbare peildatum van het CBS) vertegenwoordigd. Het bovenstaande betekent dat wij hieronder een beeld geven op basis van een deelverzameling van gemeenten, waarbij in overleg met het ministerie van SZW bewust is gekozen voor een selectie met relatief veel grote gemeenten.

In deze paragraaf gaan wij in op het handhavingsbeleid van de gemeenten. Het gaat hier om het landelijk beeld en een beschrijving van de variatie die wij waarnemen in de 25 onderzochte gemeenten en intergemeentelijke samenwerkingen. De beschikbare informatie is voornamelijk afkomstig van interviews, die in voorkomende gevallen aan ons zijn toegelicht aan de hand van een gemeentelijke verordening of andere ondersteunende documenten. Waar die gebruikt zijn in de beschrijvingen in deze paragraaf is de bron vermeld.

3.5.1. Wet- en regelgeving

De Nederlandse gemeenten waren in de onderzoeksperiode (2013-2016) verantwoordelijk voor de uitvoering van:

- de Wet Werk en Bijstand (WWB), tot 1 januari 2015; en
- de Participatiewet (Participatiewet), vanaf 1 januari 2015.

In algemene zin bevestigen de meeste gemeenten dat de invoering van de Participatiewet betekende dat in het primaire proces – begeleiden naar werk en voorzien in inkomen voor degenen die geen werk hebben – de nodige wijzigingen optraden. Ook hebben de decentralisaties in het sociale domein en bijvoorbeeld de invoering van het werken met wijkteams ervoor gezorgd dat er weinig tijd en aandacht overbleef voor het beter maken en houden van de handhaving in de sociale zekerheid in de periode 2015-2016.

Het KCHN doet op dit moment onderzoek naar het effect van de decentralisaties op handhaving en wat er nodig is om handhaving te borgen binnen de integrale dienstverlening door gemeenten.²²¹ Daarnaast vinden de eerste verbeterprojecten die worden gecoördineerd door de VNG plaats in het voorjaar van 2017. In paragraaf 3.5.8. gaan wij hier nader op in.

Vanaf 1 januari 2013 is de Fraudewet van kracht en heeft deze effect op de taken en verantwoordelijkheden van de gemeenten. Deze taken en verantwoordelijkheden zijn in de jaren daarna nog enkele malen gewijzigd als gevolg van uitspraken van de CRvB, zoals beschreven in paragraaf 3.2.1.1.2. Ten aanzien van de Fraudewet hebben gemeenten aangegeven dat zij deze ten tijde van de interviews voor deze evaluatie (december 2016-februari 2017) redelijk tot goed kunnen uitvoeren.

In het algemeen is in de interviews duidelijk geworden dat gemeenten een grote diversiteit kennen als het gaat om de operationalisering van de in de genoemde wetten vastgelegde beleidsdoelen. Er is bijvoorbeeld veel verscheidenheid in de mate waarin met eigen gemeentelijke doelstellingen wordt gewerkt en of door (afdelingen binnen) gemeenten wel of geen prestatie-indicatoren worden gehanteerd. In de meerderheid van de geïnterviewde gemeenten zijn doelstellingen van het handhavingsbeleid op gemeentelijk niveau niet expliciet gemaakt. In de paragrafen hieronder gaan wij in op de concrete bevindingen bij gemeenten met betrekking tot de verschillende onderdelen van het handhavingsbeleid.

²²¹ De uitkomsten worden in de loop van 2017 verwacht.

3.5.2. Preventie

3.5.2.1. Aanvraagproces en gegevenscontrole

Handhaving begint bij de aanvraag van een uitkering. Een ruime meerderheid van de gemeenten die wij hebben gesproken, geeft ongevraagd aan dat een goede controle op de instroom als het meest belangrijk wordt gezien, omdat het meer inspanning kost om een onrechtmatig verstrekte uitkering te beëindigen dan om een uitkering niet te verstrekken op basis van informatie die bij het beoordelen van de aanvraag al kan worden verzameld. Het doel van deze controle kan dan ook geformuleerd worden als “het zo goed mogelijk controleren op de rechtmatigheid van de toekenning van uitkeringen”.

Het aanvraagproces start als een potentiële klant zicht meldt bij de gemeente met een uitkeringsverzoek. Dit verzoek komt bij de meeste gemeenten digitaal binnen. Wel hebben alle gemeenten daarnaast een mogelijkheid om een papieren formulier in te vullen, maar vaak (op een drietal gemeenten na) wordt dit ontmoedigd. Eén gemeente heeft expliciet aangegeven dat het digitale formulier een “smart” karakter heeft: het bevat een aantal automatische controles op de ingevulde informatie, waardoor fouten worden voorkomen. De klant heeft de plicht om alle inlichtingen te verstrekken die relevant zijn in het kader van de uitkering. Aan de hand van diverse gegevens wordt de aanvraag gecontroleerd en wordt bepaald of een aanvrager recht heeft op een uitkering. Bij twijfel of de aanvraag correct is, vindt aanvullend onderzoek plaats.

De gegevensbestanden die worden gehanteerd bij de screening “aan de poort” zijn onder andere:

- Suwinet, via de module “Suwinet inkijk” van het BKWI;
- de eigen gemeentelijke Basisregistratie Persoonsgegevens en andere gemeentelijke bestanden, voor zowel de aanvrager als medebewoners van de woning;
- het Kadaster;
- de Rijksdienst voor het Wegverkeer;
- openbare informatie via Google en sociale media.

Bij de beoordeling van aanvragen zijn voor gemeenten nog geen signalen van het IB beschikbaar. Deze mogen door het IB alleen worden verstrekt over personen die reeds een uitkering ontvangen. Wel wordt door sommige gemeenten telefonisch contact opgenomen met andere gemeenten of het UWV als de aanvrager daar eerder een uitkering ontving.

In drie kleine gemeenten is het niet mogelijk een aanvraag in behandeling te laten nemen zonder eerst telefonisch contact te hebben gehad met de gemeente. Deze gemeenten geven aan tevreden te zijn over de hoeveelheid aanvragen die hiermee “voorkomen” wordt, maar exacte cijfers hierover hebben wij niet ontvangen. Wel is duidelijk dat geen onbedoeld ingediende aanvragen meer worden ontvangen, hetgeen een verbetering is ten opzichte van de situatie voor deze telefonische intake. Hiermee wordt bedoeld op aanvragen die bij wijze van “uitprobeersel” zijn uitgemaakt op de website Werk.nl en al aan de gemeente worden verzonden voordat de aanvrager goed heeft nagedacht over of bijstand aanvragen is wat hij of zij wil. Ook komt het vaak voor dat aanvragers de aanvraag “even snel” invullen, om te kijken of ze makkelijk bijstand kunnen krijgen.

Een middelgrote gemeente heeft aangegeven dat met alle aanvragers een zogenoemd “quick scan”-gesprek wordt gevoerd. Volgens de geïnterviewde medewerkers blijkt hieruit in 800 van de 4.000 gevallen dat de aanvrager niet in aanmerking komt voor een bijstandsuitkering. Hiermee wordt dus 20% van de aanvragen “afgevangen” voor dat verdere beoordeling plaatsvindt. Eén kleine gemeente kent een zelfde soort aanpak.

Op basis van de door deze gemeenten behaalde resultaten beoordelen wij verplicht telefonisch of persoonlijk contact om een eerste screening te verrichten als een *good practice*. Voor sommige middelgrote en grote gemeenten zal het mogelijk een uitdaging zijn om hier capaciteit voor vrij te maken, maar het rendement is goed.

Over het algemeen vindt de eerste beoordeling van een aanvraag plaats door een eerstelijnsmedewerker (“(inkomens)consulent”, “adviseur” of een vergelijkbare aanduiding). De wijze waarop een gespecialiseerde handhaver kan worden betrokken, verschilt: soms zijn de handhavers beschikbaar in de zelfde werkruimte als

de eerstelijnsmedewerker en kan informeel contact worden gezocht, vaker is dit echter niet het geval en moet worden verzocht of “er even meegekeken kan worden”. In een aantal gemeenten is het opstarten van een formeel werkproces vereist om een handhaver te laten meekijken, bijvoorbeeld in het geval dat deze door de gemeente extern wordt ingehuurd. Eén kleine gemeente heeft aangegeven dat alle aanvragen door een sociaal onderzoeker worden bekeken.

De mate waarin in het kader van de beoordeling van de aanvraag persoonlijke ontmoetingen plaatsvinden met aanvragers, verschilt. Bijna alle gemeenten in ons onderzoek hebben minimaal één persoonlijk gesprek in deze fase. Als daar aanleiding voor is (vermoeden van onjuiste of onvolledige informatie in de aanvraag), worden aanvullende gesprekken gepland. Voor grotere gemeenten is het vaak vanwege het aantal aanvragen niet haalbaar om meer dan een persoonlijk gesprek te hebben in het kader van de beoordeling van de aanvraag. Een persoonlijk gesprek levert informatie op die niet te verkrijgen is op basis van een beoordeling van de aanvraag “op papier”. Daarom beoordelen wij het voeren van ten minste één persoonlijk gesprek in het kader van de beoordeling van de aanvraag als een *good practice*.

Een huisbezoek behoorde bij grote gemeenten jarenlang tot de standaardaanpak bij de beoordeling van een aanvraag en werd dus bij alle aanvragers toegepast. De ervaring daarmee was dat het in weinig gevallen van invloed was op de beoordeling van de aanvraag.

Twee grote gemeenten hebben aangegeven van het standaardbezoek te zijn afgestapt en alleen bij concrete signalen (gemeente 1) of een match met een risicoprofiel (gemeente 2) het huisbezoek te gebruiken. Dat heeft het rendement van de huisbezoeken sterk verbeterd. Gemeente 2 heeft als concreet cijfer genoemd dat nu 7 van de 10 huisbezoeken in het kader van de beoordeling van aanvragen informatie opleveren die van invloed is op de toekenning van de uitkering. Een geïnterviewde van een van de kleinere gemeenten gaf aan dat als er een aanleiding is om de leefsituatie te controleren alvorens de beoordeling af te ronden, in het gesprek door een medewerker van het handhavingsteam wordt gevraagd of deze na het gesprek met aanvrager mee naar huis mag gaan om daar te kijken hoe de leefsituatie is.

In een beperkt aantal door ons geïnterviewde gemeenten vindt de intake plaats door een sociaal wijkteam of een vergelijkbaar multidisciplinair team in een zogenaamd “keukentafelgesprek”. Vervolgens vindt alsnog het indienen van een formele aanvraag plaats, maar niet altijd meer een intakegesprek met de afdeling Werk en Inkomen. Gemeenten hebben daar vanuit de handhaving slechte ervaringen mee:

- De verslaglegging bij dergelijke intakes is zeer beknopt en bevat niet de informatie die nodig is voor een goede screening en beoordeling van de aanvraag.
- De fraudealertheid is binnen de afdeling Werk en Inkomen hoger dan daarbuiten, waardoor veel signalen mogelijk ook niet worden opgevangen.
- De bereidheid om signalen te delen is bij sociale wijkteams over het algemeen lager, omdat die teams een ander belang nastreven en een andere cultuur kennen dan de afdeling Werk en Inkomen. Deze teams zijn overigens ook heel anders samengesteld en vaak ingericht op zorg en ondersteuning.

Sommige gemeenten hebben aangegeven bewust de maximale wettelijke termijn voor het beoordelen van een aanvraag te benutten, om de controle “aan de poort” zo goed mogelijk te kunnen uitvoeren en tevens om de kans te vergroten dat een aanvrager werk vindt nog voordat de uitkering is toegekend. Vaak wordt in het kader van deze controle al wel een voorschot op de uitkering gegeven aan de aanvrager, maar dat is dan onder voorbehoud van de beoordeling van de aanvraag.

3.5.2.2. Voorlichting rechten en plichten

Aan een uitkering zijn verschillende rechten en plichten verbonden, waaronder de inlichtingenplicht. Een belangrijk instrument om ervoor te zorgen dat klanten zich aan de regels kunnen houden is goede voorlichting, zodat zij op de hoogte zijn wat de rechten en plichten zijn. Klanten worden daarom reeds bij de aanvraagprocedure geïnformeerd over hun rechten en plichten. Enkele gemeenten hebben aangegeven dat vaak als gevolg van deze voorlichting in de aanvraagfase sommige aanvragers hun aanvraag intrekken, hetgeen een indicatie is dat deze voorlichting ook een onderdeel is van de screening van aanvragen.

De voorlichting over rechten en plichten door gemeenten vindt langs verschillende kanalen plaats:

- via de gemeentelijke website;
- door middel van een “klantenmap”, flyer of andere informatie die tijdens of direct na beoordeling van de aanvraag wordt uitgereikt;
- in (digitale of papieren) nieuwsbrief of “klantenkrant” die regelmatig worden verstuurd aan uitkeringsontvangers;
- in andere digitale communicatie door de gemeente;
- in 1-op-1 gesprekken in het kader van de beoordeling en start van een nieuwe uitkering;
- in groepsbijeenkomsten (ca. 15-20 personen) met nieuwe uitkeringsontvangers;
- in 1-op-1 gesprekken in het kader van een lopende uitkering.

Of en in welke mate van elk van de bovenstaande opties gebruik wordt gemaakt, verschilt per gemeente. Een belangrijk verschil tussen grote en kleine gemeenten is dat voor kleine gemeenten reeds in het kader van het aanvraagproces (maar ook gedurende de uitkeringsperiode) meer contactmomenten in persoon plaatsvinden dan bij grote gemeenten. Dit betekent dat kleine gemeenten vaker de gelegenheid hebben om gericht in te gaan op vragen en uitkeringsaanvragers het gevoel te geven dat er op de voorwaarden voor het toekennen van de uitkering wordt gelet. Sommige kleine gemeenten maken hier bewust gebruik van, bijvoorbeeld door herhaaldelijk de rechten en plichten met een aanvrager door te lopen en deze op papier mee te geven, andere minder.

Voor middelgrote en grote gemeenten, en zeker de G4, geldt dat het niet altijd haalbaar is om alle uitkeringsaanvragers meer dan eens in het aanvraagproces te zien. Gezien de overwegend digitale wijze van informeren van klanten door grote gemeenten, is voor hen niet bekend in hoeverre de boodschap ook daadwerkelijk is begrepen door de klant.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat het lastig kan zijn om een boodschap zodanig te formuleren dat alle klanten begrijpen wat er bedoeld wordt en wat er van hen verwacht wordt. Sommige gemeenten hebben goede ervaringen genoemd met het aanpassen van communicatie-instrumenten op de doelgroep van mensen die moeite hebben met lezen en schrijven. Dit is niet bij alle gemeenten expliciet onderdeel van het beleid.

Nadat een uitkering is toegekend, organiseren de meeste gemeenten bijeenkomsten voor nieuwe uitkeringsontvangers, waarin nogmaals de rechten en plichten aan bod komen. Vaak wordt in deze bijeenkomsten voornamelijk aandacht besteed aan de bemiddeling naar werk. Sommige gemeenten onderscheiden een groep uitkeringsontvangers die relatief goed bemiddelbaar is en hanteren voor hen een “werk”-traject, terwijl de groep uitkeringsontvangers die niet kunnen werken of slecht bemiddelbaar zijn een “zorg”-traject wordt gehanteerd. Daarbij geldt in sommige gemeenten dat voor de tweede groep uitkeringsontvangers beperkt of nauwelijks inspanningen worden verricht om hen naar werk te bemiddelen.

Belangrijk om hierbij te vermelden is nog dat gemeenten het erover eens zijn dat instromers vanuit een WW-uitkering over het algemeen makkelijker naar werk te bemiddelen zijn dan instromers die niet vanuit de WW komen. Dit omdat ex-WW'ers een arbeidsverleden hebben. Daarbij valt het sommige kleinere gemeenten op dat ex-WW'ers vaak erg blij zijn met de persoonlijke aandacht die zij krijgen, omdat zij bij UVW lange tijd vooral contact hadden via de website.²²²

3.5.2.3. Preventie bij lopende uitkeringen

De meeste gemeenten geven aan de afgelopen jaren minder aandacht te hebben gegeven aan preventie van niet-naleven van de inlichtingenplicht bij lopende uitkeringen dan aan de screening aan de poort. Sommige gemeenten hebben aangegeven de preventie in 2016 te hebben geïntensiveerd. Dit krijgt onder andere vorm in de volgende activiteiten:

- algemene heronderzoeken;
- thematische onderzoeken, al of niet gebaseerd op risicoprofielen;

²²² UVW heeft haar beleid met betrekking tot het face-to-face contact met WW-ers in 2016 aangepast. Alle WW-ers hebben sindsdien weer persoonlijke gesprekken met een UVW-medewerker.

- gesprekken met alle uitkeringsontvangers die langer dan een bepaalde periode niet gezien zijn (deze periode varieert van 6 maanden tot 2 jaar (of langer in individuele gevallen) in de gemeenten die wij hebben geïnterviewd);
- het (her)invoeren van regelmatige gesprekken met uitkeringsontvangers, waarbij de frequentie van de gesprekken verschilt per gemeente.

Zoals reeds eerder benoemd beoordelen wij het regelmatig (minimaal eens per jaar) voeren van gesprekken met uitkeringsontvangers als een *good practice*, omdat daarmee informatie kan worden verzameld die niet uit systemen kan worden verkregen. Ook blijkt uit onderzoek van onder andere Menno Fenger²²³ dat met frequent klantcontact niet-naleving van de inlichtingenplicht kan worden voorkomen, omdat uitkeringsontvangers daardoor het gevoel krijgen dat zij gezien worden. De VNG benoemt dit als “wederkerigheid in de klantrelatie”.

3.5.2.4. Fraudealertheid

Om er voor te zorgen dat eerstelijnsmedewerkers voldoende alert zijn op signalen van niet-naleving van de inlichtingenplicht worden door de meeste gemeenten trainingen georganiseerd vanuit het handhavingsteam. Een enkele gemeente heeft aangegeven in de eigen systemen te analyseren hoeveel fraudesignalen elke eerstelijnsmedewerker heeft aangedragen. Als dit getal bij een specifieke medewerker veel lager is dan bij de anderen, wordt hierover het gesprek aangegaan.

Zoals in paragraaf 3.5.2.1 is vermeld, zien gemeenten een lagere fraudealertheid bij multidisciplinaire teams dan bij de afdeling Werk en Inkomen.

3.5.3. Controle

Medewerkers die met gegevensbestanden werken om schending van de inlichtingenplicht op te sporen, hebben zelf een beeld bij welke typen signalen “het meeste opleveren” in termen van het aantal gedetecteerde gevallen van misbruik. Of dit beeld juist is, onderbouwen zij – een enkele uitzondering daargelaten – op basis van hun eigen ervaring.

Enkele gemeenten gaven aan dat met het centraliseren van de Regionale Centra Fraudebestrijding (RCF's) in het KCHN een overlegorgaan en contactpunt voor deskundig advies op dit punt vanuit de regio is verplaatst naar een landelijke organisatie. Zij ervaren vanuit het KCHN van de VNG niet de zelfde mate van ondersteuning als voorheen vanuit de RCF's, maar geven desgevraagd ook aan deze ondersteuning zelf niet actief gezocht te hebben bij de VNG of hun buurgemeenten. Duidelijk is dat op dit specifieke onderwerp het netwerk dat rondom de RCF's bestond, niet overal is vervangen door iets vergelijkbaars. In sommige regio's bestaat nog een regulier overleg tussen gemeenten, soms een voortzetting van de lokale overleggen uit de tijd dat de RCF's nog bestonden. In enkele gevallen levert het KCHN de voorzitter voor dit regionale overleg.

Een ander groot verschil is dat – over het algemeen – grote gemeenten meer ervaring en expertise hebben met bestandsanalyse en kleinere gemeenten meer met “de persoonlijke aanpak”, waarin een uitkeringsontvanger tweemaal per jaar of meer een gesprek heeft met een medewerker van de gemeente. Een kleine gemeente waarmee wij spraken vormt hierop een bijzondere uitzondering, omdat in deze gemeente zowel de competentie van het analyseren van bestanden als de persoonlijke aanpak goed ontwikkeld lijkt te zijn. Los van dit onderscheid tussen focus op bestanden en focus op persoonlijk contact geven verschillende gemeenten aan bezig te zijn hun aanpak bij te stellen om hun klanten vaker persoonlijk te spreken.

Daarnaast is er een verschil tussen gemeenten die in het kader van de decentralisaties zijn gaan werken met sociale wijkteams en de gemeenten die dat niet doen. Gemeenten die werken met wijkteams, zijn in verschillende mate succesvol in het inzetten van de wijkteams als bron van informatie. De grootste uitdaging daarbij is het cultuurverschil tussen de wijkteams (die vooral gericht zijn op het bieden van passende zorg en ondersteuning en het oplossen van problemen vanuit een multidisciplinaire aanpak) en de handhavers (die als doel hebben om misbruik op te sporen). De meeste geïnterviewden in gemeenten met wijkteams benoemen dit

²²³ Menno Fenger en Tebbine Strüwer (2016). De effecten van klantcontacten in de Participatiewet – Evaluatie van het project Frequent, Intensief en Persoonlijk contact bij de intergemeentelijke sociale dienst Brabantse Wal. Gedownload van <https://www.svland.nl/shared/content/uploads/2016/04/Rapport-De-effecten-van-klantcontacten-in-de-Participatiewet.pdf>

cultuurverschil. Slechts enkele geïnterviewden geven aan dat dit cultuurverschil tussen beide teams duurzaam is overbrugd op een manier die bruikbare signalen voor de handhaving oplevert. Overigens wordt het overbruggen van deze verschillen opgepakt door het KCHN: zowel in het ‘ontwikkellab handhaving’ als in de pilot ‘handhaving sociale teams de nieuwe poort’.

3.5.4. Opsporing

Gemeenten beschikken in het kader van de Participatiewet over eigen opsporingsinstrumenten. De mate waarin en de wijze waarop deze instrumenten worden ingezet verschillen sterk tussen gemeenten en hangen samen met de daarvoor beschikbare capaciteit en specifieke deskundigheid.

De term “controle” hanteren wij hier met betrekking tot de controle op misbruik in lopende uitkeringen. Daarbij valt op dat medewerkers van gemeenten met verschillende perspectieven naar niet-naleving van de inlichtingenplicht kunnen kijken: het ene uiterste is het uitgangspunt dat niet-naleving voor het overgrote deel onbedoeld plaatsvindt en dat de uitkeringsontvanger vooral geholpen moet worden bij de naleving, het andere is dat de uitkeringsontvangers zelf verantwoordelijk zijn voor het goed naleven van hun plichten en niet-naleving volgens de wet een overtreding is die bestraft moet worden. Beide uitersten en verschillende varianten daartussenin komen vaak binnen één gemeentelijke organisatie en soms zelfs bij één medewerker naar voren in gesprekken, afhankelijk van het specialisme van de gesprekspartner of het onderwerp van gesprek. In de gevoerde gesprekken hebben wij gezien dat de organisatiecultuur van een gemeente en de verschillende teams daarbinnen op dit punt ook sterk uiteen kan lopen.

3.5.4.1. Capaciteit voor opsporing, in kwantiteit en kwaliteit

Wij zien een duidelijk onderscheid tussen gemeenten waarin – naast routinematige controle en preventie – ook repressieve handhaving prioriteit heeft en gemeenten waar dat niet zo is. In het algemeen worden door gemeenten die prioriteit geven aan opsporing, medewerkers ingezet met specifieke ervaring en kennis op dit terrein, bijvoorbeeld mensen met een politieachtergrond of ervaren specialisten in bestandsanalyse. Daar tegenover hebben wij ook gemeenten waarin de opsporing met zeer beperkte inzet plaatsvindt, met als bijzonder voorbeeld een gemeente waar op het gebied van de sociale zekerheid geen opsporingsambtenaren in dienst zijn. De medewerkers van deze gemeenten hebben als gevolg hiervan ook geen toegang tot bepaalde gegevens van de Politie en handhavers uit andere domeinen, hetgeen hun minder mogelijkheden geeft voor bestandsanalyse en het vergelijken van informatie uit verschillende bronnen.

Deze verschillen in opsporingscapaciteit hebben gevolgen voor de mate waarin signalen kunnen worden onderzocht. Concreet betekent dit dat men keuzes maakt in welke signalen wel en welke signalen niet verder worden onderzocht, waardoor signalen soms lang blijven liggen of helemaal niet worden onderzocht. Slechts één gemeente geeft aan alle ontvangen signalen te onderzoeken. Andere gemeenten moeten als gevolg van beperkte capaciteit een keuze maken uit de beschikbare signalen. Bij het maken van keuzes over welke signalen worden onderzocht en welke niet, maken de handhavers in overleg binnen hun afdeling de keuze waar zij prioriteit leggen. Deze keuze wordt veelal ingegeven door de eigen ervaringen van het handhavingsteam over welke signalen het meest opleveren.

Gemeenten hebben in toenemende mate ervaring met het gebruik van sociale media in het kader van de opsporing. Gevraagd naar voorbeelden van hoe dit kan werken, worden diverse casus aangehaald, waarbij inkomensfraude en leefvormfraude het meeste op de voorgrond treden. In het eerste geval gaat het bijvoorbeeld over handel in auto's via Marktplaats.nl, in het tweede geval bijvoorbeeld over trouwfoto's op een openbare Facebook-pagina van iemand die als alleenstaand staat ingeschreven. Handhavers geven aan dat zij deze observaties als “signalen” behandelen, die vervolgens nader onderzoek (opsporing) vereisen om tot het aantonen van niet-naleving van de inlichtingenplicht te komen.

3.5.4.2. Bronnen van signalen

Gemeenten hebben verschillende bronnen van signalen over niet-naleving van de inlichtingenplicht in lopende uitkeringen. In interviews zijn de volgende bronnen van signalen genoemd:

- periodiek (meestal maandelijks) ontvangen signalen van het IB;
- eigen heronderzoeken en themaonderzoeken;
- inkomensconsulenten en andere medewerkers van de gemeenten, zoals wijkteams;
- meldingen van burgers;
- meldingen van Politie, Inspectie SZW en andere handhavers;
- het project LAA.

Van deze bronnen verschilt het per gemeente welke bron de meest relevante signalen oplevert. Een middelgrote gemeente geeft bijvoorbeeld aan dat meldingen van burgers het meeste rendement geven, omdat dit in 50% van de gevallen resultaat geeft. Een grote gemeente geeft echter aan dat bij de meeste meldingen van burgers niet eens sprake is van een bijstandsuitkering.

Ook verschilt het aantal signalen dat per bron ontvangen wordt. Bij sommige gemeenten zijn de eigen medewerkers de grootste bron van signalen, bij andere is dit het Inlichtingenbureau of zijn het de anonieme tips van burgers.

Sommige gemeenten hebben eigen sociale rechercheurs, andere maken gebruik van de capaciteit van de sociale recherche van een grote buurgemeente. Ook komt het voor dat gemeenten specifieke functies, bijvoorbeeld een kwaliteitsmedewerker die het handhavingproces (waaronder de opsporing) helpt verbeteren, inhuren van een bedrijf. Eén gemeente in ons onderzoek heeft geen eigen bijzondere opsporingsambtenaren voor de sociale zekerheid. Deze gemeente geeft aan daarvan als nadeel te ondervinden dat het verkrijgen van informatie van bijvoorbeeld de Politie met specifieke convenanten voor verschillende onderwerpen moet worden geregeld. Deze convenanten dekken niet de volledige informatiebehoefte van de handhaving, waardoor minder informatie beschikbaar is voor onderzoek.

3.5.5. Sanctionering

De meeste gemeenten geven aan in de eerste plaats te streven naar het direct stopzetten van de uitkering na een geconstateerde overtreding, en minder prioriteit te geven aan het terugvorderen van te veel betaalde uitkeringsbedragen of het opleggen van een boete. Hiervoor worden twee redenen gegeven: ten eerste heeft het stopzetten van de uitkering voor de gemeente een veel belangrijker financieel effect dan het terugvorderen van teveel betaalde bedragen of het innen van een boete (zie ook paragraaf 3.5.6); ten tweede maken medewerkers die zich met handhaving bezighouden de afweging hoe ze hun tijd vanuit het perspectief van de gemeente het meest effectief kunnen inzetten. Het onderzoek stoppen als voldoende juridisch harde onderbouwing beschikbaar is om de uitkering stop te zetten, maar nog niet voldoende om een terugvordering of boete met terugwerkende kracht mogelijk te maken, komt in dat kader regelmatig voor. De medewerker heeft dan meer tijd om andere onderzoeken op te pakken en handelt – vanuit het eigen perspectief – efficiënt.

Sommige geïnterviewden geven hierbij bijvoorbeeld aan dat ze het liefst snel een “confrontatiegesprek” aangaan bij een geconstateerde schending van de inlichtingenplicht, omdat hieruit vaak een bevestiging van niet-naleving van de inlichtingenplicht door de uitkeringsontvanger naar voren komt, waarna de uitkering in elk geval kan worden stopgezet. Het direct stopzetten van de uitkering wordt dan belangrijker gevonden dan het “doorrecherchen” van de zaak, om bijvoorbeeld de exacte datum waarop voor het eerste werd samengewoond vast te stellen, omdat dat laatste veel extra tijd kost en vaak maar tot een beperkt extra bedrag aan terugvordering kan leiden.

In het kader van de Fraudewet hebben veel gemeenten een of meer boeteambtenaren aangesteld. In de andere gemeenten gebeurt de boeteoplegging door een handhaver of een eerstelijnsmedewerker.

Door veel gemeenten is opgemerkt dat het sanctieregime van de Fraudewet van 1 januari 2013 door hen als minder rechtvaardig (proportioneel) of minder effectief werd ervaren, hetgeen leidde tot verschillende reacties bij de invoering ervan: sommige gemeenten kozen er bewust voor om het sanctieregime dat de wet voorschrijft

niet naar de letter uit te voeren, terwijl andere gemeenten dit wel hebben gedaan. Bij de laatste groep speelden twee overwegingen een rol die ons in de interviews zijn uiteengezet: er is ten eerste een grote groep gemeenten die de gehele wet graag zo goed mogelijk wilden uitvoeren; ten tweede heeft een enkele gemeente aangegeven het sanctieregime bewust naar de letter uit te voeren om snel te kunnen aantonen dat dit in de praktijk niet zou werken.

Ook bij het bepalen van de hoogte van de boete treden verschillen op. De meeste gemeenten geven aan de 100%-boete niet effectief te vinden, “omdat mensen dan nooit meer uit de uitkering komen”. Eén gemeente hanteert bij boeteoplegging een eigen richtlijn: de boete moet niet hoger zijn dan in maximaal 5 jaar kan worden betaald door de uitkeringsontvanger (met inachtneming van de beslagvrije voet). Dit pleidooi voor relatief lage boetes, die de uitkeringsontvanger een perspectief bieden, hebben meer gemeenten gehouden in onze interviews. Deze praktijk is in 2014 door de Inspectie SZW aan de orde gesteld in haar rapport “De boete belicht”. Sindsdien is de werkwijze van gemeenten veranderd naar aanleiding van de eerder aangehaalde uitspraak van de CRvB van 24 november 2014, waarin de mate van verwijtbaarheid een belangrijk aanvullend criterium werd bij het vaststellen van de hoogte van boetes.

De uitspraken van de CRvB hebben de uitvoering volgens veel gemeenten effectiever en rechtvaardiger gemaakt, maar door de verschillende categorieën van verwijtbaarheid die de Raad heeft aangegeven is de uitvoering wel bewerklijker geworden en kost het motiveren van besluiten tot sanctieoplegging veel tijd.

Een advocaat die wij geïnterviewd hebben, heeft aangegeven dat hij een ruime meerderheid van zijn zaken tegen diverse gemeenten in zijn regio op formele gronden wint, met name omdat de verslaglegging door de medewerker van de sociale dienst of sociale recherche onzorgvuldig is waar het gaat om de gevolgde procedures of de gespreken met cliënten.

De praktijk van boeteoplegging houdt mogelijk verband met de wijze waarop deze georganiseerd is binnen en gemeente. Ongeveer de helft van de geïnterviewde gemeenten geeft aan geen aparte boeteambtenaar te hebben benoemd. Dat betekent in de praktijk dat de medewerkers die opsporingsonderzoek verrichten – en in sommige gemeenten ook de inkomensconsulenten – zelf ook de boete kunnen opleggen. Uit de interviews komt naar voren dat het vaststellen van de boete normaal gesproken door een niet bij het onderzoek betrokken collega zou moeten gebeuren, maar duidelijke garanties zijn hier niet voor. In het monitoronderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet in 2014 heeft PwC het benoemen van een boeteambtenaar aangemerkt als *good practice*.²²⁴

3.5.6. Terug- en invordering

De meeste geïnterviewden konden weinig informatie geven over de incassoratio van hun gemeente, omdat de inning van de terugvorderingen en boetes bij een andere afdeling of een extern bureau is belegd. Of deze terugvorderingen en boetes daadwerkelijk worden geïnd kunnen zij niet zeggen.

Wel is in de interviews en de validatiesessie duidelijk geworden dat de “business case” voor repressieve handhaving – net als bij de ZBO’s – voor de gemeenten niet gebaseerd is op de baten uit terugvorderingen en bestuurlijke boetes, maar met name op de kosten die kunnen worden vermeden door uitkeringen stop te zetten. Dit verklaart ook waarom veel gemeenten in de sanctieoplegging bij geconstateerde niet-naleving van de inlichtingenplicht prioriteit leggen bij het vinden van gronden voor het stopzetten van de uitkering, zoals aangegeven in 3.5.5.

3.5.6.1. Aantal geconstateerde overtredingen

Onderstaande tabel bevat enkele kerngegevens over het aantal personen dat een bijstandsuitkering ontving, het aantal geconstateerde overtredingen met financiële benadeling en het totale benadelingsbedrag voor de jaren 2013-2015. NB: In deze cijfers wordt geen onderscheid gemaakt tussen het niet naleven van de inlichtingenplicht en andere geconstateerde overtredingen.

²²⁴ PwC (2014). *Onderzoek uitvoering Fraudewet*.

Tabel 3-5 Kerngegevens bijstand

	2013	2014	2015
Aantal personen WWB/ Participatiewet (x 1.000, ultimo)*	460	481	497**
Aantal geconstateerde overtredingen met financiële benadeling (x 1.000)***	4,9	10,7	11,3
Totaal benadelingsbedrag (x €1 mln)***	20	62	66

* Bron: CBS, Bijstandsuitkeringenstatistiek

** Voorlopig cijfer

*** Bron: SZW-berekening op basis van informatie van CBS

De tabel laat zien dat in de jaren 2014 en 2015 zowel het aantal geconstateerde overtredingen als het totale benadelingsbedrag fors hoger was dan in 2013. Dit geldt voor de absolute aantallen, maar ook het aantal overtredingen als percentage van het aantal personen dat een uitkering ontving nam vanaf 2014 fors toe. Dit zou een indicatie kunnen zijn dat de opsporing van overtredingen met financiële benadeling geïntensiveerd is na de invoering van de Fraudewet.

3.5.6.2. Aantallen fraude- en boetevorderingen, fraude- en boetebedragen en incassatio's voor de WWB algemeen²²⁵

Het ministerie van SZW wil graag inzicht in de aflossingen op vorderingen die voortkomen uit de Fraudewet. Het gaat om fraude-²²⁶ en boetevorderingen die *gemeenten* hebben op personen die ten onrechte bijstand hebben ontvangen. Om hierin te voorzien is door het CBS een methode ontwikkeld voor het berekenen van de incassatio voor een cohort. Het cohort bevat alle boete- en fraudevorderingen voor de bijstand-algemeen die in de periode januari tot en met december van het verslagjaar zijn ingestroomd in de Bijstandsdebiteuren en -fraudestatistiek van het CBS. Dit cohort zal 5 jaar gevolgd worden.

Fraude- en boetevorderingen

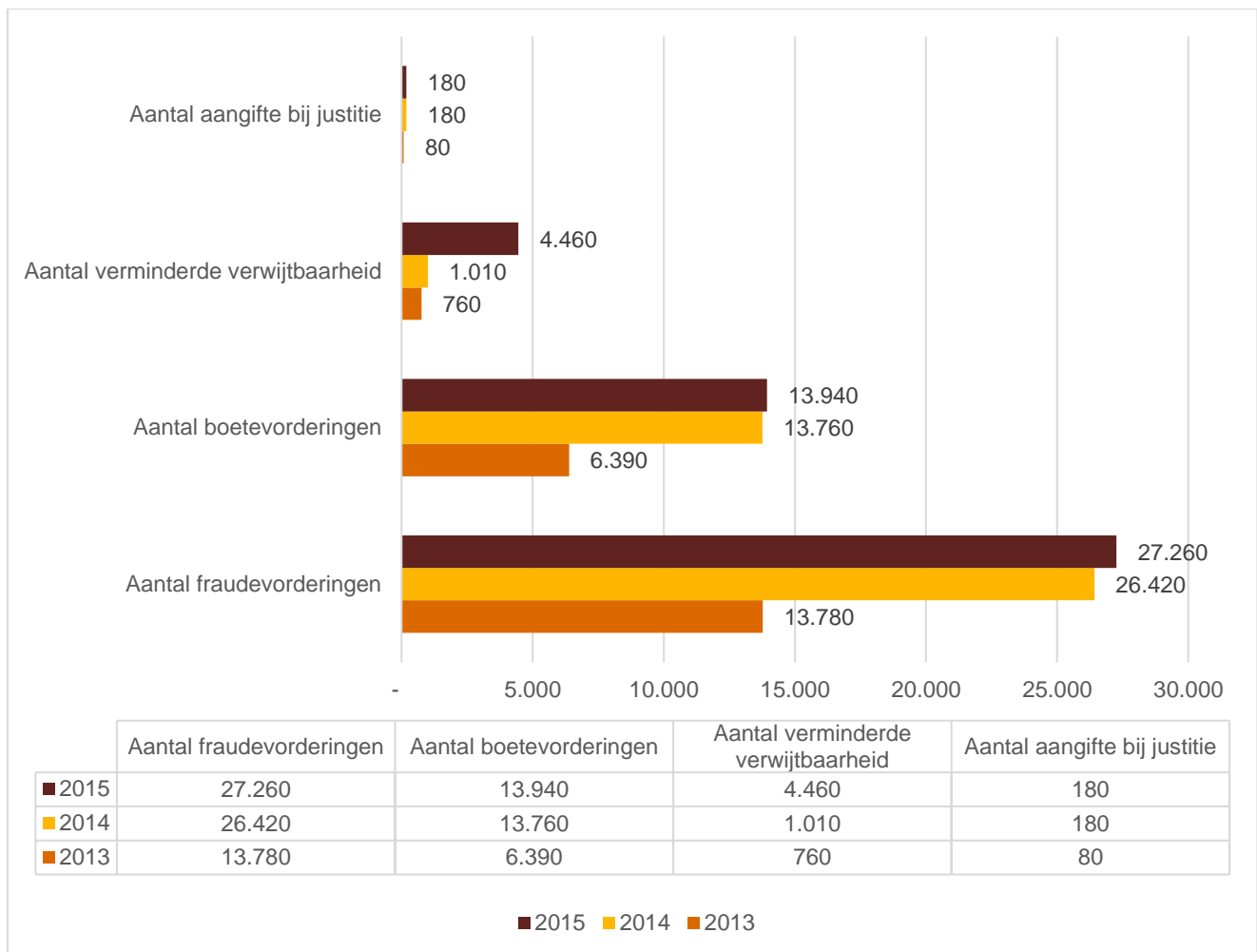
In 2015, het laatste jaar waarover een rapportage van het CBS beschikbaar is, ligt het aantal ingestroomde fraudevorderingen iets hoger dan het aantal fraudevorderingen in 2014. Het gaat om 27 duizend fraudevorderingen in 2015 ten opzichte van 26 duizend fraudevorderingen in 2014. Het aantal ingestroomde boetevorderingen in 2015 is vrijwel op hetzelfde niveau gebleven als in 2014. Het aantal malen dat aangifte is gedaan bij het OM is in 2015 gelijk aan 2014 – het gaat in 2015 om minder dan 0,7% van het aantal fraudevorderingen.

Ook valt op dat het aantal gevallen van verminderde verwijtbaarheid in 2015 sterk is gestegen ten opzichte van de voorgaande jaren. Dit kan worden verklaard doordat de CRvB in zijn uitspraak van 24 november 2014 expliciet aangeeft dat de mate van verwijtbaarheid moet worden meegenomen bij het opleggen van sancties in het kader van de WWB/Participatiewet.

²²⁵ CBS, Team Sociale Zekerheid (2016). *Incassatio vorderingen algemene bijstand*.

²²⁶ Fraude is de term die het CBS hier gebruikt voor: "niet nakomen van de inlichtingenplicht. Onder de ontstaansgrond van de vordering vallen verzwijgen van witte inkomsten, verzwijgen van zwarte inkomsten, verzwijgen van vermogen en of inkomsten uit vermogen, onjuiste opgave van woonadres, onjuiste opgave van samenstelling huishouden en andere fraude, bijvoorbeeld fraude met de geboortedatum." Zie: CBS, Team Sociale Zekerheid (2016). *Incassatio vorderingen algemene bijstand*. (https://www.cbs.nl/-/media/_excel/2016/31/incassatioi-bdfs.xlsx).

Figuur 3-14 Aantallen fraude- en boetevorderingen, verminderde verwijtbaarheid en aangiften

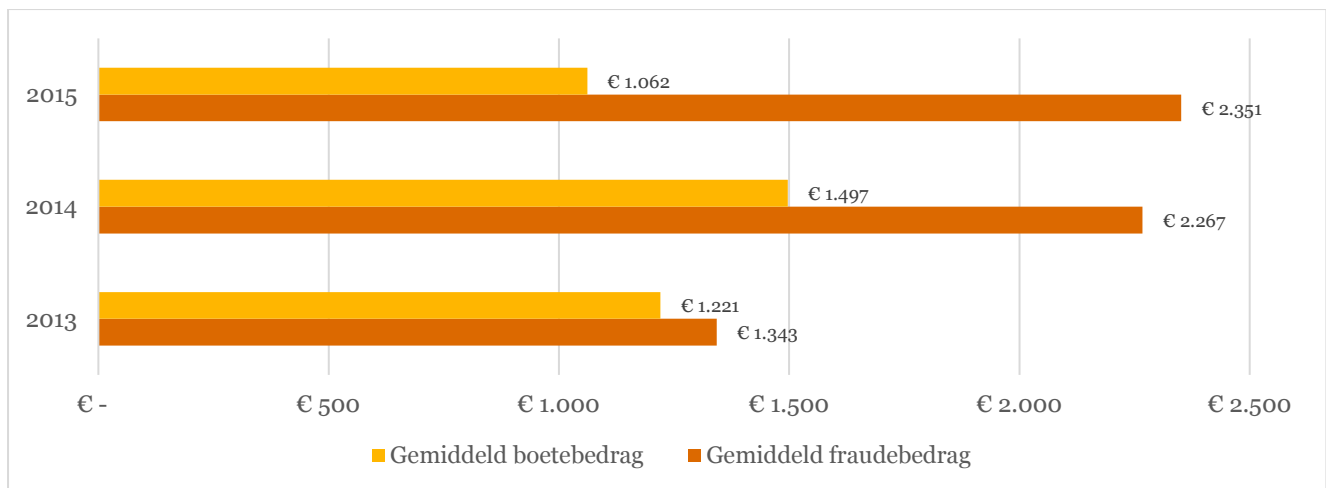


Bron: CBS, Bijstandsdebiteuren en -fraudestatistiek 2016.

Fraude- en boetebedragen

Het gemiddelde door gemeenten geconstateerde fraudebedrag per vordering ligt in 2015 hoger dan in 2014. Het totale fraudebedrag voor het cohort van 2015 is 64 miljoen euro, terwijl het fraudebedrag voor het cohort van 2014 60 miljoen euro is. Ook het gemiddelde bedrag per fraudevordering ligt voor 2015 hoger dan voor 2014. Het boetebedrag lag in 2015 echter een stuk lager dan in 2014: 15 miljoen euro ten opzichte van 21 miljoen euro in 2014. Het gemiddelde boetebedrag is hiermee in 2015 gedaald vergeleken met 2014. Deze laatste trend is logischerwijs te koppelen aan de eerder aangehaalde uitspraak van de CRvB, waarin concrete percentages van het fraudebedrag zijn genoemd die – op basis van de mate van verwijtbaarheid – de hoogte van het boetebedrag bepalen.

Figuur 3-15 Gemiddeld fraude- en boetebedrag per vordering

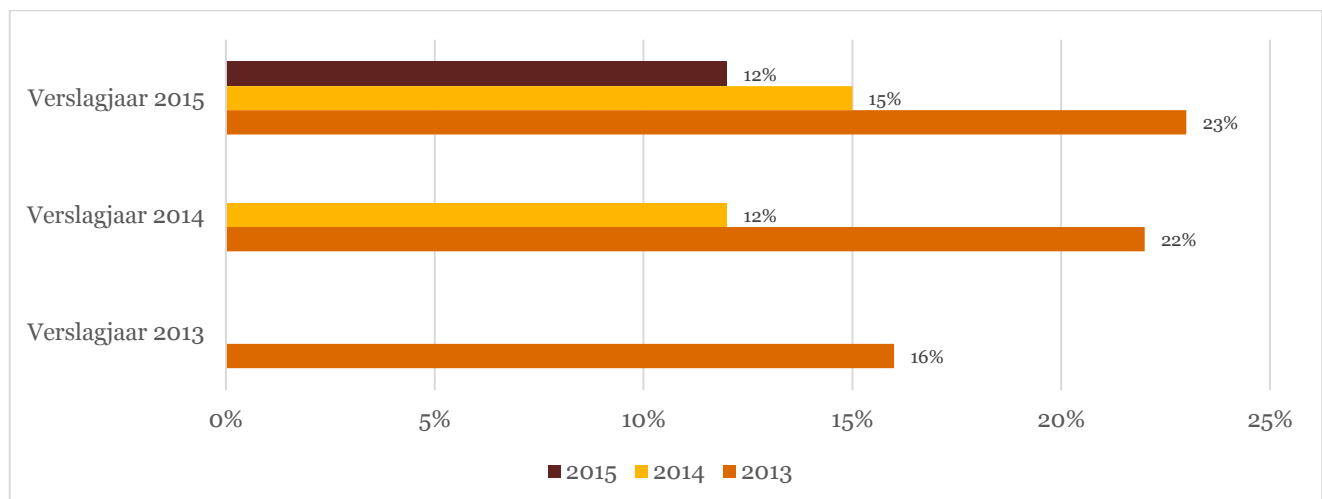


Bron: CBS, Bijstandsdebiteuren en -fraudestatistiek 2016.

Incassoratio

De incassoratio representeert het deel van de schuld (fraude- en boetebedrag) dat is terugbetaald. Deze ratio is door het CBS voor gemeenten berekend door het terugbetaalde deel van de schuld van een cohort (hier: alle boete- en fraudevorderingen voor de WWB-algemeen/Participatiewet in de periode januari tot en met december van een verslagjaar) te delen door de totale schuld. Deze percentages lopen in volgende kalenderjaren op als het lukt om in die jaren alsnog delen van de schuld te innen.

Figuur 3-16 Incassoratio boete- en fraudevorderingen voor de WWV algemeen, naar cohort



Bron: CBS, Bijstandsuitkeringenstatistiek

Voor het cohort dat is ingestroomd in 2013 is te zien dat naarmate de jaren vorderen, de incassoratio stijgt van 16 procent in het eerste jaar (2013), 22 procent in het tweede jaar (2014) naar 23 procent in het derde jaar (2015). Ook voor cohort 2014 is in het tweede jaar (2015) een stijging van de incassoratio te zien vergeleken met het eerste jaar (2014) van 12 procent naar 15 procent. Voor cohort 2015 is de incassoratio in het eerste jaar 12 procent; dit is gelijk aan de incassoratio voor het eerste jaar van cohort 2014.

Gemeenten verrekenen soms fraude- en boetebedragen met de bijstandsuitkering alvorens de schuld op te nemen in de bijstandsdebiteuren en -fraudestatistiek. Als het bedrag dat door de gemeenten wordt verrekend voor opgave aan CBS wordt meegenomen in de berekening voor de incassoratio, stijgt de incassoratio voor

cohort 2015 van 12 procent naar 14 procent. Voor cohort 2014 steeg de incassoratio voor het eerste jaar van 12 procent naar 13 procent.

Daarnaast is aangegeven dat het innen en terugvorderen van kleine bedragen over het algemeen tot minder problemen leidt en daardoor makkelijker te effectueren is dan voor grote bedragen.

3.5.7. Meetbaar maken van handhavingsinspanningen bij gemeenten

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 macrobudget.²²⁷ Resultaten worden uitgedrukt in aantal beëindigde uitkeringen en 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 gesprek met gemeenten werd meermaals aangekaart dat dit een fictieve (economische) werkelijkheid betreft.

Hier ontstaat enerzijds een discrepantie tussen werkelijke besparing en geadmistreerde besparing als de duur van de beëindiging van de uitkering niet wordt gemonitord: als een uitkering bijvoorbeeld is beëindigd maar de klant zich na een week weer meldt voor een uitkering, deze ook weer krijgt toegewezen en het bedrag van € 14.000,- besparing in de administratie blijft bestaan.

Anderzijds blijkt in de praktijk dat slechts een klein deel van de vorderingsbedragen daadwerkelijk geïnd wordt, de figuren in 3.5.6, het beschouwen van het volledige vorderingsbedrag als resultaat van handhaving is in dat opzicht niet realistisch te noemen.

Uit dit onderzoek blijkt dat slechts een van de geïnterviewde gemeenten bezig is om 'duurzame beëindiging van uitkeringen' inzichtelijk te maken door voor een periode van zes maanden na beëindiging van de uitkering de klant in kwestie te 'volgen' om zo een realistische weergave te maken van de resultaten van de interacties met de klant.

3.5.8. Nieuwe instrumenten en activiteiten, te realiseren in 2017

Een belangrijke constatering die wij in onze interviews met gemeenten en de validatiesessie hebben gedaan, is dat er maar zeer beperkt zicht bestaat op de mate van effectiviteit van de werkwijzen, instrumenten en activiteiten van gemeenten. De geïnterviewden geven desgevraagd aan dat zij zich bij het maken van keuzes vooral baseren op hun eigen ervaringen en die van collega's.

Uit de interviews met gemeenten komen nauwelijks voorbeelden van nieuwe instrumenten en activiteiten van individuele gemeenten naar voren die in 2017 voor het eerst zullen worden ingezet. Een voorbeeld dat wij hebben aangetroffen, heeft betrekking op:

Smartbox. Dit is een tool om onderzoekskansen in het lopende bestand te identificeren. Hiertoe worden verschillende bestanden gekoppeld, waarna aan de hand van een risicoanalyse – gebaseerd op wetenschappelijke inzichten - verbanden gelegd worden tussen gevallen van misbruik/overtreding van de inlichtingenplicht en persoonlijke gegevens. In eerste instantie werd Smartbox gebruikt als statisch model met risicoprofielen. Inmiddels is Smartbox doorontwikkeld en is het statische model met profielen vervangen door een dynamisch model op basis van "machine learning". Er wordt niet alleen een analyse van het bestand op kans op misbruik gemaakt, maar ook een vergelijking van die signalen met een verificatiegroep waarmee het een voorspellende waarde krijgt op de aanwezigheid van (verborgen) signalen in het klantbestand. De onderzoeken leverden aan het begin in bijna 5% van de gevallen resultaat op en inmiddels in ruim 10 - 15%. De business case voor deze tool is positief.

²²⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2016/09/30/toelichting-voorlopige-budgetten-2017>

Naast de activiteiten van individuele gemeenten is het KCHN van de VNG actief in het organiseren van experimenten binnen de kaders van de wet- en regelgeving. Uit de interviews met medewerkers van het KCHN en de VNG blijkt dat voor dergelijke experimenten in 2015 en 2016 beperkt aandacht was vanuit gemeenten, omdat veel tijd werd besteed aan het inbedden van nieuwe werkwijzen in het kader van de decentralisaties. Dit beeld is door de geïnterviewde gemeenten bevestigd.

De nu lopende experimenten worden door het KCHN aangeduid als ‘ontwikkellab gedragsbeïnvloeding’ en betreffen de volgende onderwerpen:

- no show: het niet komen opdagen bij afspraken; en
- naleving van de inlichtingenplicht.

Daarnaast heeft het KCHN nog drie andere ontwikkellabs:

- samenwerking met sociale wijkteams;
- informatiegestuurd handhaven;
- effectief terugvorderen.²²⁸

In 2015 is gestart met het initiatief “Gezamenlijke backoffice inkomensvoorziening”, later voortgezet als “Gemeentelijke basisprocessen inkomen” (afgekort Gbi). In het Gbi werken inmiddels 16 gemeenten en het KennisInstituut Nederlandse Gemeenten samen om dienstverleningsprocessen voor inkomensverstrekking te verbeteren. Het Gbi verwacht eind 2017 de eerste producten in gebruik kunnen worden genomen. Ten tijde van het schrijven van dit rapport worden op de website van het Gbi nog geen producten gepresenteerd.²²⁹

²²⁸ Er is een experiment gestart rondom effectief invorderen op basis van het inzicht dat meer dan 40% van de terugvorderingen te voorkomen was geweest

²²⁹ <http://www.gbi-gemeenten.nl>.

4. Functioneren van de keten op het onderdeel handhaving

Er zijn verschillende partijen betrokken bij handhaving van de sociale zekerheidswetten en –voorzieningen. In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op het bestaan en functioneren van de handhavingketen. Daarna wordt beschreven welke overleggen en afspraken er zijn tussen het UWV, de SVB, gemeenten en andere ketenpartners in het kader van handhaving. Tot slot volgen enkele afsluitende inzichten en bevindingen met betrekking tot de samenwerking in het domein van sociale zekerheid.

4.1. Overleggremia en hun effectiviteit

Om het functioneren van de keten van handhaving te kunnen beschrijven, dient allereerst helder te zijn wat wordt verstaan onder een “keten”. In dit onderzoek hanteren wij de volgende definitie:

“(…) een dynamisch samenwerkingsverband van een (groot) aantal onafhankelijke organisaties, dat een maatschappelijk probleem aanpakt om aan een ketendoel te werken en uiteindelijk een maatschappelijk effect te bereiken.”²³⁰

In een keten is sprake van wederzijdse afhankelijkheid – partijen hebben elkaar nodig om het ketendoel te bereiken en het probleem op te lossen. Op verschillende momenten in het proces om het ketenprobleem aan te pakken zoeken partijen elkaar daarom op: partijen hebben daartoe onderling in verschillende overleggremia in meer of mindere mate contact met elkaar, maken afspraken en werken samen.²³¹

Dit sluit aan bij de wijze waarop ook de minister van SZW de handhavingketen beschrijft, namelijk de noodzaak om op verschillende in het proces aandacht te hebben voor misbruik en fraude om deze problematiek zodoende te kunnen aanpakken:

“We spreken van een keten omdat het gaat om een gecombineerde aanpak bij misbruik en fraude van voorlichting en preventie, controle en verhogen van de pakkans en met als sluitstuk terugvorderen van onterecht verkregen voordeel en bestraffen.”²³²

Om te kunnen spreken van een keten van handhaving, conform bovenstaande definitie van een keten, dient een aantal zaken aan de orde te zijn. De twee belangrijkste onderdelen worden hierna verder toegelicht:

1. gemeenschappelijk ketendoel;
2. wederzijdse afhankelijkheid.

Ad1. Gemeenschappelijke ketendoel

De uitvoeringsorganisaties, het UWV, de SVB en gemeenten hebben min of meer een zelfde doel als het gaat over de uitvoering van hun taak: het rechtmatig verstrekken van uitkeringen. Om dit te realiseren heeft elke organisatie haar werkprocessen zodanig ingericht dat rechtmatigheid grotendeels digitaal kan worden vastgesteld. Op basis van controle en signalen wordt geacteerd op mogelijke gevallen waarbij sprake is van onrechtmatige uitkeringsverstrekking.

De uitvoeringsorganisaties hebben *geen* gemeenschappelijk ketendoel. De rechtmatige verstrekking van een uitkering en daarbij het voorkomen en signaleren van overtredingen van de inlichtingenplicht is enkel gericht op de klanten en uitkeringen waarvoor de eigen organisatie aan de lat staat.

²³⁰ PwC (2013). *Schakelen met ketens. Resultaatgerichte samenwerking in maatschappelijke ketens.*

²³¹ Ibidem.

²³² Kamerstukken II, 2011/12, 33 207, nr. 6.

Overigens dragen de uitvoeringsorganisaties wel gezamenlijk bij aan een maatschappelijk doel of effect: het realiseren en behouden van draagvlak voor de sociale zekerheid.

Ad2. Wederzijdse afhankelijkheid

De uitvoeringsorganisaties zijn tot op zekere hoogte van elkaar afhankelijk als het gaat om handhaving.

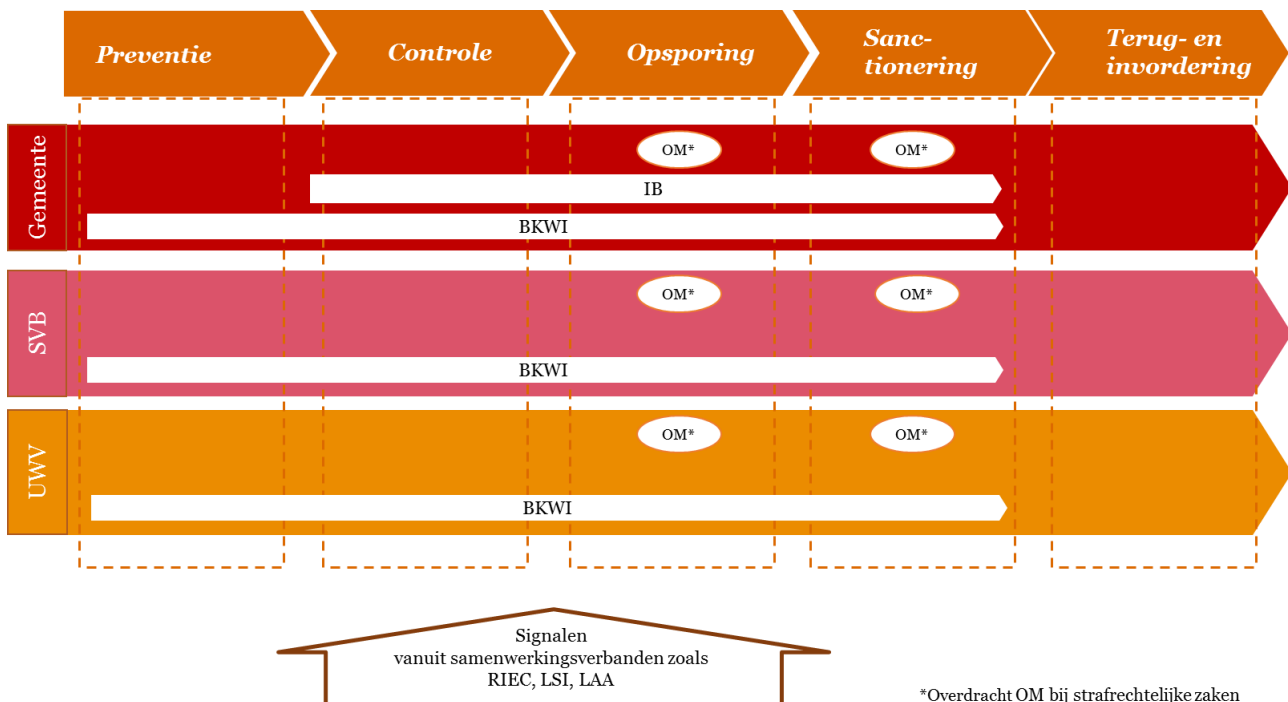
Specifiek als het gaat om gegevensuitwisseling en bestandskoppeling hebben de uitvoeringsorganisaties informatie van elkaar en van andere partijen nodig. Op basis van deze informatie kan bepaald worden of een klant recht heeft op een uitkering. De gegevens- en informatie waarvan primair gebruik gemaakt wordt, zijn afkomstig van het BKWI en het IB. Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen de uitvoeringsorganisaties en het BKWI en IB.

Ook als het gaat om strafrechtelijke zaken is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid, in dit geval tussen de uitvoeringsorganisaties en het OM. Zaken die de aangiftegrens van € 50.000 overschrijden worden door het OM afgedaan, uitzonderingen daargelaten.²³³

Daarnaast kan er sprake zijn van meerwaarde voor de uitvoeringsorganisaties om met elkaar kennis en expertise uit te wisselen. Deels wordt deze rol ook opgepakt vanuit het KCHN ten behoeve van gemeenten. Ook het bundelen van krachten, veelal samen met andere organisaties als Politie en Belastingdienst, kan helpen om grootschalige vormen van niet-naleving van de inlichtingenplicht te signaleren en aan te pakken. Tot slot kunnen de uitvoeringsorganisaties en andere partijen elkaar opzoeken als het gaat om lobby en beïnvloeding van het beleid. Bij al deze vormen van samenwerking is echter geen sprake van wederzijdse afhankelijkheid: de organisaties kunnen ook zelfstandig lobbyen, onderzoeken uitvoeren en kennis ontwikkelen.

De uitvoeringsorganisaties zijn, met uitzondering van gegevensuitwisseling via het IB en BKWI, niet wederzijds afhankelijk van elkaar voor het uitvoeren van hun taken: van preventie en controle tot opsporing, sanctionering en terug- en invordering. In onderstaande figuur is dit gevisualiseerd. Te zien is dat de uitvoeringsorganisaties zelf de taken rondom handhaving uitvoeren – alleen in het geval er sprake is van strafrechtelijke vervolging vind overdracht plaats naar het OM.

Figuur 4-1 Handhavingsketen gemeenten, UWV en SVB (Bron: PwC)



²³³ Gezien de scope van dit onderzoek wordt hier slechts beperkt ingegaan op de relatie tot de strafrechtketen.

4.1.1. Overleggremia in de keten: informatie- en gegevensuitwisseling

Als het gaat om informatie- en gegevensuitwisseling hebben de uitvoeringsorganisaties informatie van elkaar en van andere partijen nodig. Aan de hand van deze informatie kan (beter) worden vastgesteld of er sprake is van rechtmatige uitkeringsverstrekking.

In het kader van informatie- en gegevensuitwisseling spelen twee organisaties een belangrijke rol: BKWI en het IB. Deze organisaties vervullen feitelijk een intermediaire rol tussen de uitvoeringsorganisaties en andere organisaties die relevante informatie beschikken, zoals Belastingdienst en de DUO.

Het **BKWI** heeft op grond van de Wet SUWI de taak om zorg te dragen voor het delen van gegevens van burgers tussen het UWV, de SVB, gemeenten en andere overheidsorganisaties, voor zover de wet hiertoe de mogelijkheid biedt. De volgende gegevens worden door het BKWI gekoppeld en middels een elektronisch dossier aangeleverd bij de opvragende instantie, respectievelijk het UWV, de SVB of de gemeente:

Tabel 4-1 Gegevens BKWI en bronnen²³⁴

Gegevens over uw...	Onderdeel	Bron
Banen, nu en in het verleden		UWV
Bijdragen	Bijdrage in het kader van de Participatiewet	Gemeente
	Kinderbijslag	SVB
	Zorg- en huurtoeslag	Belastingdienst
CV		UWV
Heffingskortingen		Belastingdienst
Inkomsten	Uitkeringen en salaris	UWV
Naam/adres/woonplaats		Gemeente
Opleidingen		DUO
Re-integratie		UWV
		Gemeente
Rekeningnummers en saldo		Belastingdienst
Relatie/ kinderen		Gemeente
Uitkeringen	AOW, Bijstand 65 jaar en ouder	SVB
	Uitkeringen volgens de Participatiewet <65 jaar	Gemeente
	WW, Ziektewet, WAO, WIA, WAJONG	UWV
	Studiefinanciering	DUO
Voertuig en verzekering		RDW
Woning- en onroerendgoedbezit		Kadaster

Het UWV, de SVB en gemeenten maken specifieke afspraken met het BKWI in het zogenaamde Opdrachtgeversbeleid. Dit betreffen afspraken over het jaarplan, maar ook over de langetermijnvisie met betrekking tot de ontwikkeling van Suwinet. Het Opdrachtgeversbeleid is tevens het platform om privacy en beveiligingsaangelegenheden te bespreken. Overigens zijn beveiliging en privacy twee zaken die mede naar

²³⁴ BKWI (2017). *Wat doet BKWI met mijn gegevens?*

aanleiding van onderzoeken vanuit de Inspectie SZW, het College Bescherming Persoonsgegevens (inmiddels Autoriteit Persoonsgegevens genaamd) en media meer aandacht hebben gekregen van het BKWI.

Het BKWI overlegt daarnaast op reguliere basis met de verschillende partijen die informatie aanleveren. Minimaal één keer per jaar is er overleg met het UWV, de SVB en gemeenten. Daarnaast vinden er overleggen plaats met betrekking tot wijzigingen in de systemen en/of wetgeving die van invloed zijn op de verstrekking van gegevens via Suwinet dan wel op de inrichting van de pagina's.

Het **IB** vormt een belangrijke schakel als het gaat om gegevensdeling tussen instanties en de gemeenten. Het IB ondersteunt gemeenten bij het uitvoeren van rechtmatigheidscontroles. Dit doet het IB door gegevens uit systemen van de gemeenten te koppelen aan gegevens van andere organisaties. Het betreft de volgende informatie:

Tabel 4-2 aanlever- en ophaalinformatie over signalen regulier signaaloverzicht²³⁵

Signaal	Bron	Uitwisselfrequentie met bron
Detentie (inclusief detentie buitenland)	Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)	Dagelijks
Inschrijving Hogeschool/ Universiteit	Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)	Maandelijks
Kostendelers	Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)/Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG)	Maandelijks
Signaal Inkomen (UWV)	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)	Maandelijks
Studiefinanciering	Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)	Maandelijks
Uitkering andere gemeente	Gemeenten	Maandelijks
Vermogen saldo/rente	Belastingdienst	Maandelijks
Voertuigbezit	(Rijks) Dienst (voor het) Wegverkeer (RDW)	Maandelijks
Voortvluchtig Veroordeelden	Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)	Maandelijks
Inkomsten Box 1 en Vermogen Box 3	Belastingdienst	Maandelijks

Het IB heeft afspraken gemaakt met gemeenten over het moment waarop zij de informatie die voortvloeit uit de bestandskoppeling, de zogenaamde samenloopsignalen, aanbiedt. Daarnaast kunnen gemeenten ook aanvullende diensten inkopen bij het IB dan wel in samenwerking met het IB ontwikkelen, afhankelijk van de behoefte.

De diensten die het IB en BKWI aanbieden overlappen gedeeltelijk. Met de faciliteit Suwinet Inkijk worden gegevens door BKWI op basis van BSN toegankelijk gemaakt voor bevoegde medewerkers van gemeenten. Het gaat over gegevens over arbeidsverleden, loon, uitkeringen en opleiding van burgers die in aanmerking (willen) komen voor een uitkering. Deze gegevens zijn nodig om het recht op een uitkering vast te kunnen stellen en op het moment dat een klant in een uitkering zit de juiste dienstverlening te kunnen leveren. **Belangrijkste verschil tussen BKWI en IB** is dat de gegevens in Suwinet zoals door het BKWI aangeleverd (ook) reeds geraadpleegd kunnen worden, voordat een klant een uitkering ontvangt. De gegevens van het IB worden enkel aangeleverd voor de lopende uitkeringen.²³⁶

²³⁵ www.inlichtingenbureau.nl.

²³⁶ Interviews en validatiesessie in het kader van dit onderzoek.

4.1.2. Overleggremia in de keten: opsporing en sanctionering

In de handhavingsketen is sprake van een splitsing tussen zaken die de uitvoeringsorganisaties zelf in het bestuursrecht kunnen afdoen en zaken die in het strafrecht worden afgedaan. De uitvoeringsorganisaties dragen de zaken die in aanmerking komen voor strafrechtelijke afdoening over. In dit kader zijn de volgende overleggremia en afspraken relevant:

Het UWV, de SVB en het Functioneel Parket van het OM hebben sinds een jaar een pilot uitgevoerd voor een zogenaamd “**stuur- en weegproefoverleg**”, waarin zaken die volgens de ZBO's in aanmerking komen voor strafrechtelijke vervolging worden besproken en wordt vastgesteld welke zaken het meest kansrijk/relevant zijn voor strafrechtelijke vervolging. Voorheen droegen het UWV en de SVB zaken voor strafrechtelijke behandeling over aan de arrondissementsparketten. De pilot zal worden voortgezet in de reguliere werkwijze. Voordelen die zijn gesignaleerd zijn de mogelijkheid om beter te sturen op instroom, doorlooptijd en de kwaliteit van dossiers. Naast dit stuur- en weegproefoverleg voor het UWV en de SVB bestaat er een soortgelijk overleg tussen de Inspectie SZW en het OM.

Voor de afhandeling van strafrechtelijke zaken wordt, net als bij het UWV en de SVB, door de meeste gemeenten de aangiftegrens van 50.000 euro gehanteerd, conform de aanwijzing socialezekerheidsfraude. Uit de interviews met de gemeenten is naar voren gekomen dat er één gemeente is die **afspraken** heeft gemaakt **met het OM** over het verlagen van deze aangiftegrens. Deze gemeente hanteert een aangiftegrens van 20.000 euro.

4.1.3. Samenwerking rondom fenomenen en thema's

Er zijn verschillende samenwerkingsverbanden waaraan zowel gemeenten, het UWV als de SVB deelnemen. Deze overleggen maken geen onderdeel uit van de keten van handhaving; het betreffen (incidentele) samenwerkingsverbanden gericht op handhaving en dan met name repressieve handhaving rondom specifiek thema's of fenomenen.

Hierna worden de volgende twee samenwerkingsverbanden beschreven: de LSI en het LIEC/RIEC. Deze overleggremia richten zich op andere c.q. een breder thema dan sociale zekerheid. De projecten die door de LSI en het LIEC/RIEC worden gestart kunnen echter wel signalen opleveren op basis waarvan door de uitvoeringsorganisaties controle en opsporing plaatsvindt.

De LSI is een overleggremium waaraan de SVB, het UWV, gemeenten (vertegenwoordigd door een voorzitter van een van de RPF's), Inspectie SZW, Politie, OM en de Belastingdienst deelnemen. Vanuit het ministerie van SZW wordt de voorzitter en het secretariaat geleverd.

De **LSI** maakt onderdeel uit van de zogenaamde interventiestructuur; dit is een landelijk dekkende structuur die bestaat uit een stuurgroep en negen regionale platforms. De LSI is eindverantwoordelijk en voert de regie op de inzet van zogenaamde multidisciplinaire interventieteams. De LSI bepaald welke projecten door interventieteams worden opgepakt. De teams kunnen ingezet worden op landelijke themaprojecten, maar ook op lokale problematiek; de thema's waarop een team zich richt betreffen onder meer sociale zekerheids- en fiscale fraude.²³⁷

De governance van de interventiestructuur ziet er als volgt uit:

- Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI); de LSI bepaalt welke thema's worden opgepakt en welke interventieteamprojecten in welke regio's worden uitgevoerd. De LSI heeft de regie op de interventieteams.
- Regionale Platforms Fraudebestrijding (RPF); de RPF's, zijn overleggremia op regionaal niveau, er zijn negen regionale platforms fraudebestrijding²³⁸. De deelnemers aan de RPF's zijn, met uitzondering van het ministerie van SZW, gelijk aan de deelnemers aan de LSI. De RPF's doen voorstellen voor de inzet van interventieteams in hun regio en bereiden de inzet van de betreffende interventieteamprojecten voor. Ook

²³⁷ Zenc, Kennisland (2007). *Impuls voor de Interventieteams – Rapportage in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*.

²³⁸ De interventiestructuur is in 2003 ingericht. Op dat moment zijn ook de negen regio's bepaald. Tweede Kamer, 13 oktober 2013.

vindt goedkeuring door de RPF's plaats van de projecten op landelijke thema's en de Flexibele Inzet Controlecapaciteit (FIC's; zie hierna voor een toelichting).²³⁹

Gemeenten worden ondersteund door het KCHN bij deelname aan de interventieteamtrajecten binnen de interventiestructuur.²⁴⁰ Het gaat onder meer om ondersteuning als het inbrengen van voorstellen voor interventieteamprojecten, het begeleiden van projecten en het onderhouden/uitbreiden van het netwerk en de expertise ten behoeve van deze projecten.

De interventiestructuur is in 2007²⁴¹ en in 2013²⁴² geëvalueerd. De evaluatie in 2013 betrof een zelfevaluatie. Belangrijke uitkomsten uit deze laatste evaluatie zijn:

- behoefte aan aansluiting tussen de landelijke thema's waarop de aanpakken zich richten en de regionale problematiek;
- behoefte aan flexibiliteit en de mogelijkheid tot herprioritering van de beschikbare capaciteit die vanuit de verschillende organisaties beschikbaar wordt gesteld voor deelname aan de interventieteams;
- belang van informatiedeling en inzet op analysecapaciteit voor onderzoek naar inhoudelijke thema's en fenomenen;
- betrokkenheid van aanvullende partners als DUO en de IND.

De interventiestructuur is mede naar aanleiding van bovenstaande evaluaties herzien. Zo worden er vanaf 2015 landelijke thema's benoemd op basis waarvan de LSI sturing geeft aan de inzet van interventieteams. Daarnaast worden er minder grootschalige en langdurige interventieteamprojecten geïnitieerd.

Er wordt gewerkt met zogenaamde FIC's. Dit zijn kleine teams, die enkele controles uitvoeren om te inventariseren of en hoe groot de problematiek is in een bepaalde wijk of regio. Vanaf 2014 zijn er ongeveer 20 projecten op deze wijze uitgevoerd. Uiteindelijk bleek na de controle in een wijk dat grootschaligere inzet in diezelfde wijk door een interventieteam niet (meer) noodzakelijke was. De inzet van de FIC's bleek voldoende. Overigens worden er ook nog steeds interventieteams ingezet in wijken.²⁴³

Het convenant dat ten grondslag ligt aan de samenwerking tussen partijen in de interventiestructuur is herzien, in maart 2017 vindt de ondertekening plaats. Dit convenant regelt de samenwerking en biedt een basis voor gegevensuitwisseling. Daarnaast is de IND in 2017 tot het convenant toegetreden.²⁴⁴

Het BKWI biedt een aparte pagina voor gegevensuitwisseling tussen interventieteams aan. In overleg met SZW is besloten om deze dienst op dit moment nog wel aan te bieden, maar niet meer te investeren in nieuwe functionaliteiten. De functionaliteit houdt eind 2017 op te bestaan. Het BKWI en het UWV voeren overleg over de toekomst en het eigenaarschap van deze dienst.²⁴⁵ Alternatieven worden samen met SZW verkend.

Op grond van artikel 65 van de wet SUWI kunnen interventieteams informatie met elkaar delen. SyRI staat voor Systeem Risico Indicatie (SyRI) en is een instrument waarmee in een beveiligde omgeving data gekoppeld en geanalyseerd kan worden om zodoende risicomeldingen te genereren.²⁴⁶

De inzet van interventieteams, waarbij medewerkers van verschillende organisaties gezamenlijk een wijk ingaan om fraude op te sporen, vraagt veel tijd en budget. Als gevolg van kleinere budgetten en een kritische afweging tussen de kosten en baten, vindt steeds vaker een scherpere afweging plaats als het gaat om de inzet en

²³⁹ FIC's zijn kleine teams, die enkele controles uitvoeren in een wijk of regio om te inventariseren of en hoe groot de problematiek is. Soms is de inzet van een FIC voldoende, in andere gevallen (bij grote problematiek) wordt in een later stadium alsnog een interventieteam ingezet.

²⁴⁰ Zenc, Kennisland (2007). *Impuls voor de Interventieteams – Rapportage in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*.

²⁴¹ Inspectie Werk en Inkomen (2007). *Effectiviteit van interventieteams. Verkennende studie naar handhaving door interventieteams*; Zenc, Kennisland (2007). *Impuls voor de Interventieteams – Rapportage in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*.

²⁴² Voorstel voor een nieuwe LSI structuur, 22 oktober 2013.

²⁴³ Interviews in het kader van dit onderzoek.

²⁴⁴ Ibidem.

²⁴⁵ BKWI (2015). *Jaarverslag 2015*.

²⁴⁶ Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 489.

deelname aan de interventieteams. In veel gevallen betekent dit dat organisaties hun inzet beperken tot het delen van informatie.

Uit de eerder genoemde evaluaties, maar ook uit de gesprekken, is naar voren gekomen dat een beperkt aantal regio's en/of gemeenten bediend wordt met de interventieteams; er is met andere woorden geen landelijke dekking. Tot slot is in de interviews aangegeven dat het lastig is om de maatschappelijke meerwaarde van de inzet van de interventieteams in beeld te brengen.

Ook in **LIEC/RIEC** verband wordt er samengewerkt en overlegd. Dit betreft de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Gezien mogelijke overlap in projecten, vindt ook overleg plaats tussen de RIEC's en de LSI en RPF's. Partijen die deelnemen aan de RIEC's zijn: gemeenten, provincies, OM, Politie, Belastingdienst, Douane, FIOD, Inspectie SZW, Koninklijke Marechaussee en de IND.

“De RIEC's en het LIEC organiseren samenhang in de inzet van de instrumenten die al deze partners hebben om criminelen aan te pakken. Hierbij ligt de focus hoofdzakelijk op landelijk geprioriteerde thema's, zoals die door de minister van Veiligheid en Justitie zijn vastgesteld op basis van het Nationaal Dreigingsbeeld Georganiseerde Criminaliteit. Daarnaast kunnen de samenwerkende convenantpartners regionaal hun eigen thema's toevoegen die zich lenen voor een integrale benadering.”²⁴⁷

Het LIEC en de RIEC's zijn als overleggremium niet geëvalueerd. Wel hebben er verschillende wijzigingen plaatsgevonden in de onderliggende convenanten, dit met het oog op privacy.²⁴⁸

4.2. Samenwerking en informatie-uitwisseling tussen het UWV, de SVB en ketenpartners: gemaakte afspraken en naleving daarvan

Zowel het UWV en de SVB werken met verschillende partijen samen en/of maken afspraken over bijvoorbeeld gegevensuitwisseling. Hierna wordt een aantal van de samenwerkingsgremia en afspraken beschreven.

Het UWV neemt deel aan het Internet Recherche en Onderzoek Netwerk (iRN). Dit netwerk, waaraan ook partijen als Politie, Belastingdienst en het ministerie van Veiligheid en Justitie deelnemen, stelt medewerkers in staat om online onderzoek te doen via een beveiligd netwerk. Aan de hand van het iRN kunnen middels zoektechnologieën bijvoorbeeld relevante risico's geïdentificeerd worden. Ook biedt het netwerk handvatten voor opsporing en handhaving.²⁴⁹

Verder heeft het UWV in de afgelopen jaren verschillende convenanten afgesloten om gegevensuitwisseling mogelijk te maken, onder meer over de aanpak van hennepcultuur of als het gaat om Politie signalen.²⁵⁰

Tot slot werkt het UWV ook samen met onder meer de RIEC's en de Belastingdienst als het gaat om grootschalige onderzoeken naar fraude, bijvoorbeeld naar gefingeerde dienstverbanden. Deze ontwikkeling past in de lijn van het UWV om meer en vaker onderzoek te doen naar georganiseerde vormen van fraude.²⁵¹

De SVB werkt samen met zusterorganisaties in het buitenland, zowel voor het doen van onderzoek als voor het uitwisselen van informatie om zodoende vast te kunnen stellen of uitkeringen rechtmatig verstrekt worden.

²⁴⁷ www.riec.nl

²⁴⁸ Interviews in kader van dit onderzoek.

²⁴⁹ UWV (2013). *Jaarverslag 2013*.

²⁵⁰ Ibidem.

²⁵¹ UWV (2016). *Memo Structureel Handhavingsniveau – Eigen beheer*.

De SVB heeft overigens voor 2017 de ambitie geformuleerd om de bestaande samenwerkingsverbanden (nationaal en internationaal) te bevorderen. Samenwerking betekent voor de SVB meer dan alleen informatiedeling.²⁵²

Ook werken de SVB en het UWV samen op het gebied van handhaving en gegevensuitwisseling in internationaal verband. Het Interventie Team van het UWV en het Controle Team Buitenland van de SVB werken hiertoe samen in onderzoeken.²⁵³

Met betrekking tot voornoemde samenwerkingen en overleggremia is niet bekend in hoeverre deze geëvalueerd zijn en/of in hoeverre de gemaakte afspraken worden nageleefd.

4.3. Samenwerking en informatie-uitwisseling tussen gemeenten en ketenpartners: gemaakte afspraken en effecten daarvan

Gemeenten werken met verschillende partijen samen om informatie uit te wisselen of afspraken te maken over de uitvoering van het beleid. Hierna wordt een aantal van de samenwerkingsgremia en afspraken beschreven.

Het **KCHN** is een belangrijke partner voor gemeenten als het gaat om expertise en kennisontwikkeling. Het KCHN voert van 2013 tot juli 2017 (aanvullende) activiteiten uit die tot doel hebben om gemeenten voor te lichten over de (uitvoering van) de Fraudewet en de uitspraken van de CRvB.²⁵⁴ De transitie naar één centraal georganiseerd kenniscentrum heeft geleid tot personele wisselingen en tijdelijk onderbezetting in de jaren 2014 en 2015. Hierdoor heeft het kenniscentrum minder inzet kunnen plegen op ontwikkelactiviteiten, extra projecten en de verbreding van de adviestaak (van Participatiewet, naar verbreding gehele zorgdomein).²⁵⁵ De ontwikkelactiviteiten zijn in 2016 verder opgepakt, onder andere door het instellen van de zogenaamde ontwikkelclubs. Gezien de recente ontwikkelingen rondom het KCHN zijn er nog geen evaluaties gedaan naar de samenwerking en afspraken tussen gemeenten en het KCHN.

Ook zijn er gemeenten die afspraken hebben gemaakt met het **UWV** met betrekking tot het afgeven van een signaal, zodra een WW-klant de maximale WW-periode heeft bereikt en naar verwachting zal instromen in de bijstand. Gemeenten krijgen in dat geval een signaal en kunnen op basis van deze signalen deze zogenaamde ‘max-WW’ers oproepen voor bijvoorbeeld een gesprek of voorlichtingsbijeenkomst. In interviews hebben gemeenten aangegeven hier verschillend mee om te gaan: veel gemeenten besteden geen aandacht aan max-WW-instroom tot de dossiers door het UWV worden overgedragen, terwijl sommige gemeenten bewust het contact zoeken met het werkbedrijf in hun regio om al een indruk te krijgen van “wat er aankomt”.

Een voor gemeenten belangrijk samenwerkingsverband betreft daarnaast de **ISD**. Een aantal gemeenten heeft taken en soms ook bevoegdheden gedelegeerd aan een ISD. De ISD voert het handhavingbeleid uit, in een aantal gevallen schrijft de ISD ook het beleid en/of doet dit in nauwe afstemming met de betrokken gemeenten. Er zijn afspraken gemaakt tussen de ISD en gemeenten over de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd en de manier van sturen op de aanpak.

Begin 2015 is na een pilotfase de business case **LAA** uitgerold.²⁵⁶ De businesscase richt zich op het verbeteren van de adreskwaliteit in de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP) en het voorkomen en opsporen van adresfraude alsook het verhogen van rechtmatigheid van adres gerelateerde regelingen. Gemeenten voeren in

²⁵² SVB (2016). *Definitief Jaarplan en Begroting 2017*. F&CU16.0119 v1.0.

²⁵³ SVB (2016). *Jaarverslag 2016*.

²⁵⁴ Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 507. Dit betreft de activiteiten die via een subsidie vanuit SZW aan de VNG door het KCHN worden uitgevoerd.

²⁵⁵ VNG (2016). *Verantwoording - Financiering collectieve activiteiten – uitnames uit het gemeentefonds*.

²⁵⁶ Landelijke Aanpak Adreskwaliteit. Kamerstukken II, 2015/16, 17 050, nr. 525. Deze aanpak wordt gefinancierd van uit BZK en betreft een samenwerking tussen BZK, gemeenten, ministeries van SZW, VenJ, Financiën en OCW alsmede de uitvoeringsorganisatie. De organisatie en de uitvoeringcapaciteit van de LAA is belegd bij het ICTU. In 2014 is er een eerste traject gestart, getrokken door ICTU: “samen werken aan adreskwaliteit”. Aansluiten op dit traject is de LAA uitgerold. Gemeenten ontvangen vanaf 2015 jaarlijks gelden voor het verrichten van extra huisbezoeken.

dit kader onderzoeken uit naar adressen waarvan vermoed wordt dat deze niet correct zijn. Huisbezoeken die leiden tot de constatering dat de combinatie van inwoner-adres niet overeenkomt met de gegevens in het BRP kunnen een indicatie voor niet-naleving van de inlichtingenplicht zijn. Dergelijke signalen worden doorgezet naar de betreffende relevante uitvoeringsinstanties, waaronder ook het UWV en de SVB. Gezien de positieve resultaten van de businesscase LAA²⁵⁷, zowel financieel als maatschappelijk²⁵⁸, wordt de aanpak gecontinueerd voor de periode 2016-2023.

Gemeenten hebben BOA's en soms ook sociaal rechercheurs in dienst ten behoeve van het doen van onderzoeken. Een aantal gemeenten heeft echter een deel van haar opsporingstaken uitbesteed – dit betreft de inzet van sociaal rechercheurs. Soms betreft dit een separate (intergemeentelijke) organisatie, in andere gevallen wordt capaciteit ingehuurd bij andere gemeenten. De **Sociale Recherche** wordt ingezet als het gaat om complexe onderzoeken en/of bij onderzoeken die de aangiftegrens van 50.000 euro overschrijven, en waarvoor de inzet en expertise van een sociaal rechercheur noodzakelijk is. De momenten waarop de Sociale Recherche aanwezig is en wanneer zij wordt ingezet, is vastgelegd in dienstverleningsovereenkomsten, maar ook in de werkprocessen en procedures van gemeenten. Overigens is uit de interviews gebleken dat de sociaal rechercheurs die worden ingehuurd, een belangrijke bron van kennis zijn en zorgdragen voor kennisoverdracht en bewustzijn rondom de schending van de inlichtingenplicht binnen de gemeentelijke organisatie.

Tot slot zijn er ook verschillende gemeenten die afspraken hebben gemaakt met de **Politie**, zowel over de inzet bij lokale wijkgerichte aanpakken als over het doorgeven van signalen van vermoedens van bijstandsfraude. In dit kader zijn door een aantal gemeenten ook afspraken gemaakt met de Politie als het gaat om het project Joint Social Fraud.²⁵⁹ Hetzelfde geldt voor **woningcorporaties**. Tot slot zijn ook met **nutsbedrijven** afspraken gemaakt, over het delen van informatie ten behoeve van het doen van themagerichte onderzoeken. Hiertoe wordt bijvoorbeeld gekeken naar het waterverbruik per huishouden.

De samenwerking tussen gemeenten en het OM, het UWV, de Politie en de woningcorporaties zijn voor zover ons bekend niet expliciet geëvalueerd. Ook is niet bekend in hoeverre de afspraken worden nagekomen. Wel is uit de gesprekken gebleken dat sommige gemeenten de samenwerking met bijvoorbeeld het UWV of nutsbedrijven stoppen omdat de gegevensuitwisseling onvoldoende effect oplevert: het leidt niet tot verminderde instroom in de bijstand of tot (meer) signalen van onrechtmatige uitkeringsverstrekking.

De belangrijkste samenwerkingsafspraken zijn in tabel 4-3 weergegeven. De tabel toont de gemaakte afspraken tussen uitvoeringsorganisaties en derde partijen en is geclusterd aan de hand van drie niveaus, te weten: afspraken met het UWV, de SVB en gemeenten op nationaal niveau, afspraken met het UWV en de SVB en afspraken die alleen voorkomen op gemeentelijk niveau. In totaal zijn er 29 afspraken waargenomen, waarvan 21 soorten²⁶⁰ in vier categorieën:

- 16 afspraken hebben betrekking op gegevensdeling;
- 3 hebben betrekking op kennisdeling;
- 8 hebben betrekking op samenwerking;
- 2 hebben betrekking op het overdragen en/of uitbesteden van taken.

Een aantal afspraken kent een wettelijke basis, maar het gros van de afspraken is op andere wijze tot stand gekomen; informeel en/of op basis van een convenant. Wat betreft de evaluatie van afspraken op gemeentelijk niveau is gebleken dat de ene gemeente afspraken evalueert en andere gemeente niet; bovendien zijn de uitkomsten van deze evaluaties verschillend. Een afspraak of samenwerking die effectief is in de ene gemeente hoeft dit in een andere gemeente niet te zijn.²⁶¹

²⁵⁷ BZK, ICTU (2016). *Rapport Landelijke Aanpak Adreskwaliteit*.

²⁵⁸ Kamerstukken II, 2015/16, 17 050, nr. 527; Kamerstukken II, 2016/17 17 050 nr. 533. Maatschappelijke baten betreffen onder meer: preventieve werking, minder problemen rondom overbewing en onderverhuur, aanpak van criminele activiteiten en ondermijning.

²⁵⁹ Interviews in het kader van dit onderzoek. Politieagenten zijn bij het invoeren en uitlezen van het eigen meldingsregistratie extra alert op termen als uitkering, bijstand, samenwonen, zwart werken etc. Er wordt een query gedraaid op alle meldingen in het Politiesysteem. Signalen die hieruit naar voren komen worden doorgegeven aan uitvoeringsorganisaties.

²⁶⁰ In gemeentelijke context kunnen afspraken meerdere keren voorkomen.

²⁶¹ Zo geven sommige gemeenten aan baat te hebben bij themaonderzoeken in samenwerking met waterbedrijven terwijl andere gemeenten stellen dat de kosten niet opwegen tegen de baten.

Tabel 4-3 Overzicht afspraken met derde partijen

Type afspraak	Overlegvorm/ Verantwoorde- lijke partijen	Korte beschrijving	Betrokken partijen
Afspraken UWV, SVB en gemeenten op nationaal niveau			
Gegevensdeling	BKWI	Afspraken over het delen van gegevens over burgers. Het BKWI heeft op grond van de wet SUWI de taak om zorg te dragen voor het delen van gegevens van burgers tussen het UWV, de SVB, gemeenten en andere overheidsorganisaties.	Gemeenten, UWV, SVB, Belastingdienst, DUO, RDW, Kadaster
Gegevensdeling	IB	Afspraken over het delen van gegevens over burgers. Het IB ondersteunt gemeenten bij het uitvoeren van rechtmatigheidscontroles. Dit doet het IB door gegevens uit systemen van de gemeenten te koppelen aan gegevens van andere organisaties.	DJI, DUO, RvIG, gemeenten, UWV, SVB Belastingdienst, RDW, CJIB
Gegevensdeling Kennisdeling Samenwerking	LSI & RPF	Afspraken over de inzet van zogenaamde multidisciplinaire interventieteams. De teams kunnen ingezet worden op landelijke themaprojecten, maar ook op lokale problematiek. Op grond van de wet SUWI, artikel 65 over de inzet van SyRI kunnen gegevens gedeeld worden.	SVB, UWV, gemeenten, ISZW, Politie, OM, Belastingdienst, de IND. Ondersteuning van de interventieteams vindt plaats vanuit het KCHN. Daarnaast zijn op bestuurlijk niveau in de LSI ook VNG en Divosa (als vertegenwoordigers van gemeenten) en het ministerie van SZW (voorzitterschap en secretariaat) betrokken.
Gegevensdeling Kennisdeling Samenwerking	RIEC	Dit betreft afspraken t.b.v. de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Onder andere grootschalige niet-naleving van de inlichtingenplicht bij sociale verzekeringen.	Gemeenten, provincies, OM, Politie, Belastingdienst, Douane, FIOD, ISZW, Koninklijke Marechaussee, IND
Gegevensdeling	Landelijke Aanpak Adreskwaliteit	Afspraken ten behoeve van verbetering adreskwaliteit. De LAA is gericht op het verbeteren van de adreskwaliteit in de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP) en het voorkomen en opsporen van adresfraude alsook het verhogen van rechtmatigheid van adres gerelateerde regelingen.	SVB, gemeenten
Afspraken UWV en/of SVB met andere partijen			
Gegevensdeling Samenwerking	stuur- en weegproefoverleg	Afspraken t.b.v. beter sturen op instroom, doorlooptijd en de kwaliteit van dossiers bij strafrechtelijke afdoening vermeende niet-naleving van de inlichtingenplicht in de sociale zekerheid.	UWV, SVB, Functioneel Parket OM

Type afspraak	Overlegvorm/ Verantwoorde- lijke partijen	Korte beschrijving	Betrokken partijen
Afspraken UWV en/of SVB met andere partijen			
Kennisdeling	Internet Recherche en Onderzoek Netwerk (iRN)	Afspraken die online onderzoek faciliteren via een beveiligd netwerk. Aan de hand van het iRN kunnen medewerkers middels zoektechnologieën bijvoorbeeld relevante risico's identificeren. Ook biedt het netwerk handvatten voor opsporing en handhaving.	UWV (tot 2013), Politie, Belastingdienst, MinV&J
Gegevensdeling	Bilaterale afspraken	Afspraak om gegevensuitwisseling mogelijk te maken tussen UWV, Politie en het OM. In 2013 is daardoor ook een toename van samenloopsignalen te zien; betreffen signalen en meldingen van Politie en het OM waarbij sprake is van criminele activiteiten met een of meerder uitkeringen.	Politie, OM.
Gegevensdeling Samenwerking	Bilaterale afspraken	Afspraken tussen UWV en de belastingdienst ten behoeve van grootschalige onderzoeken naar fraude, bijvoorbeeld naar gefingeerde dienstverbanden.	UWV, Belastingdienst.
Gegevensdeling Samenwerking	Bilaterale afspraken	Afspraken om internationale samenwerking te faciliteren. De SVB werkt samen met zusterorganisaties in het buitenland, zowel voor het doen van onderzoek als voor het uitwisselen van informatie is daarbij van belang om te kunnen vast stellen of uitkeringen rechtmatig verstrekt worden.	SVB, zuster- organisaties in het buitenland.
Gegevensdeling Samenwerking	Bilaterale afspraken	Afspraken t.b.v. de samenwerking tussen SVB en UWV op het gebied van handhaving en gegevensuitwisseling in internationaal verband. Het Interventie Team van UWV en het Controle Team Buitenland van de SVB werken hiertoe samen in onderzoeken.	UWV, SVB.
Afspraken gemeente(n) en andere partijen			
Overdragen en/of uitbesteden taken	ISD	Afspraken in het kader van intergemeentelijke samenwerking op gebied van sociale zaken. Een aantal gemeenten heeft taken en soms ook bevoegdheden gedelegeerd aan een ISD. De ISD voert het handhavingsbeleid uit, in een aantal gevallen schrijft de ISD ook het beleid en/of doet dit in nauwe afstemming met de betrokken gemeenten.	Gemeenten onderling, soms ook sociale recherche bij betrokken.
Gegevensdeling	Bilaterale afspraken	Signalen max-ww'ers. Afspraken t.b.v. voorkomen doorstromen naar bijstand vanuit de WW. UWV geeft signaal af voordat een WW-klant de maximale WW-periode heeft bereikt en naar verwachting zal instromen in de bijstand. Gemeenten krijgen in dat geval een signaal en kunnen op basis van deze signalen deze zogenaamde 'max-WW'ers' oproepen voor bijvoorbeeld een gesprek of voorlichtingsbijeenkomst.	Gemeenten, UWV.
Overdragen en/of uitbesteden taken	Intergemeentelijke sociale recherche organisatie	Afspraken over gezamenlijke inkoop bij sociale rechercheurs door meerdere gemeenten. Een aantal gemeenten heeft (een deel van haar) opsporingstaken uitbesteed. Soms betreft dit een separate (intergemeentelijke) organisatie, in andere gevallen wordt capaciteit ingehuurd bij andere gemeenten.	Gemeenten onderling en sociaal rechercheurs.

Type afspraak	Overlegvorm/ Verantwoorde- lijke partijen	Korte beschrijving	Betrokken partijen
Afspraken gemeente(n) en andere partijen			
Gegevensdeling	Bilaterale afspraken	Afspraken gemaakt tussen gemeenten en nutsbedrijven over het delen van informatie ten behoeve van het doen van themagerichte onderzoeken. Hiertoe wordt bijvoorbeeld gekeken naar het waterverbruik per huishouden.	Gemeenten en nutsbedrijven (GWL)
Samenwerking	Bilaterale afspraken	Wijkgerichte aanpak gemeenten met betrokkenheid Politie.	Gemeenten en Politie
Gegevensdeling	Bilaterale afspraken	Afspraken tussen gemeenten en Politie t.b.v. doorgeven signalen.	Gemeenten en Politie
Gegevensdeling	Joint Social Fraud	JSF betreft afspraken over het doorgeven van signalen door de Politie aan uitvoeringsorganisaties. Op basis van een query die uitgevoerd wordt op de mutaties in de Politiesystemen. Werkwijze JSF is door een beperkt aantal gemeenten doorgevoerd.	Politie, UWV, SVB, gemeenten
Samenwerking	Bilaterale afspraken	Afspraken tussen gemeenten en woningbouwcorporatie bij wijkgerichte aanpak.	Gemeenten en woningbouwcorporatie
Gegevensdeling	Bilaterale afspraken	Afspraken tussen gemeenten en woningbouwcorporatie t.b.v. doorgeven signalen.	Gemeenten en woningbouwcorporatie
Gegevensdeling	Bilaterale afspraken	Uit de interviews met de gemeenten is naar voren gekomen dat er één gemeente is die afspraken heeft gemaakt met het OM over het verlagen van deze aangiftegrens. Deze gemeente hanteert een aangiftegrens van 20.000 euro.	Gemeente en OM

4.4. Aanvullende observaties

In de voorgaande paragrafen is toegelicht en beschreven dat de uitvoeringsorganisatie in beperkte mate samenwerken in de handhavingsketen; daar waar samenwerking plaatsvindt, is dit vooral gericht op bestandskoppeling en gegevensuitwisseling en het overleg daarover.

Er is wel sprake van samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties, als ook van samenwerking met andere organisaties. Denk hierbij aan samenwerking rondom themagerichte onderzoeken op lokaal niveau. Dit beeld is bevestigd in de interviews en de validatiesessie

Daarnaast is in de interviews aangegeven dat ook binnen de uitvoeringsorganisaties, waar verschillende onderdelen moeten samenwerken in de handhaving, nog niet altijd sprake is van geïntegreerd werken als in een keten, met een budget, ketensturing/-regie en naadloos op elkaar sluitende werkwijzen. Dit geldt met name voor gemeenten, maar ook bij de SVB en het UWV is sprake van een scheiding tussen preventieve en repressieve handhaving.

In het verlengde hiervan is aangegeven dat cultuurverschillen tussen afdelingen of verkokering in de organisatie effectieve handhaving in de weg staan.

Samenwerking met andere partijen kan ook knellen, bijvoorbeeld doordat de belangen en doelen van organisaties verschillen; waarbij voor de ene organisatie in een samenwerkingsverband het doel is het vaststellen van sociale zekerheidsfraude, kan dit voor een andere organisatie het vaststellen van fiscale fraude of misstanden rondom arbeidswetgeving zijn. Zo blijkt bij de LSI dat partijen per thema- of gebiedsgericht-onderzoek bezien in welke mate ze een bijdrage leveren. Hierbij maakt elke betrokken organisatie een eigen afweging van het mogelijk te behalen rendement en de daarvoor benodigde inspanning en wordt overwogen of een minimale (alleen informatie delen met LSI-partners) of maximale inspanning (personele inzet leveren voor het interventieteam) passend is.

In de validatiesessie is benoemd dat uitvoeringsorganisaties graag hun succesvolle aanpak en instrumenten met elkaar delen, bijvoorbeeld via het KCHN of websites. Mislukkingen houdt men liever voor zichzelf. Als voorbeeld van een dergelijk 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.

Tot slot is geconstateerd dat “handhaving” kampt met een imagoprobleem. De term heeft een negatieve connotatie en wordt veelal enkel met repressieve handhaving geassocieerd. De term wordt niet geassocieerd met dienstverlening en servicegerichtheid naar de burger toe. Dit terwijl handhaving vooral aan de voorkant begint, met onder andere goede voorlichting aan klanten.

5. Is de effectiviteit van handhaving te onderzoeken?

In de voorafgaande hoofdstukken is een foto gepresenteerd van het beleid en de uitvoering van de handhaving van de inlichtingenplicht binnen de socialezekerheidswetten. Het ministerie van SZW heeft ook de vraag geformuleerd wat het effect is van het beleid en van de uitvoering van deze handhaving. In dit hoofdstuk wordt een beschouwing gegeven over of, op welke wijze en met welke betrouwbaarheid het effect van handhavingsinterventies in de praktijk (empirisch) onderzocht kan worden. Daarmee geeft dit hoofdstuk de mogelijkheden weer voor het uitvoeren van een empirisch onderzoek in fase 3 van de evaluatie. Ook heeft het ministerie gevraagd om een top-5 samen te stellen van de meest kansrijke mogelijkheden voor effectonderzoek. Die top-5 is opgenomen in paragraaf 5.3.

Dit hoofdstuk gaat uit van de interventies in het beleid en de uitvoering van de handhaving van de inlichtingenplicht binnen socialezekerheidswetten die in de vorige hoofdstukken aan de orde zijn gekomen. Met interventies bedoelen we een (wijziging in) beleid of uitvoering met een (beoogd) effect. Het gaat daarbij zowel om het handhavingsbeleid van het ministerie van SZW als om de activiteiten van de uitvoerende partijen: het UWV, de SVB en/of gemeenten (zie figuur 3-1).

Per interventie is nagegaan of deze te onderzoeken is. Daarvoor is in kaart gebracht

1. op welke manier het effect van de interventie te meten is;
2. aan de hand van welke meting kan worden beoordeeld of het effect van de interventie heeft plaatsgevonden – de indicator die wordt gemeten, wordt ook wel “uitkomstmaat” genoemd;
3. of er data beschikbaar zijn om de uitkomstmaten te meten.

Van verschillende handhavingsinterventies is de effectiviteit empirisch te onderzoeken, maar de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd, kan meer of minder betrouwbare resultaten geven. Het gevolg hiervan is dat, afhankelijk van de gekozen onderzoeksaanpak, de bewijskracht van de uitkomsten verschilt. Daarom zijn alle onderzoekbare interventies door ons geordend op basis van:

- de bewijskracht van de effectmeting;
- de beleidsrelevantie van de interventie;
- de potentiële omvang van het effect van de interventie.

Deze ordening faciliteert het maken van keuzes ten aanzien van het starten van empirisch onderzoek, maar helpt ook om de onmogelijkheid of geringe relevantie van empirisch onderzoek naar specifieke interventies te onderstrepen.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 5.1 gaat in op de onderzoekbaarheid van interventies in het beleid en de uitvoering van de handhaving van de inlichtingenplicht binnen socialezekerheidswetten. In deze paragraaf wordt toegelicht welke methoden er zijn om effecten te meten en wat de bewijskracht is van verschillende methoden. Daarnaast gaat de paragraaf in op de relatie tussen uitkomstmaten en effecten en op de beschikbare data om effecten te meten. Paragraaf 5.2 bevat een kosten-batenanalyse vanuit het perspectief van een (potentiële) fraudeur en risicoanalyse van de voornaamste fraudeaspecten ten aanzien van de inlichtingenplicht binnen socialezekerheidswetten. Deze analyse is gemaakt om de potentiële omvang van het effect van interventies in te schatten. Paragraaf 5.3 geeft een overzicht van de onderzochte interventies, de beoordeling van de onderzoekbaarheid van de interventies en een ordening op basis van de bewijskracht van de effectmeting, de beleidsrelevantie en de potentiële omvang van het effect van de interventie.

In dit hoofdstuk gebruiken wij – in afwijking van de andere hoofdstukken – meermaals het woord “fraude”. Hiervoor is gekozen omdat het veelal bewuste overtredingen van de inlichtingenplicht betreft, en kosten en baten in beeld gebracht worden vanuit dit perspectief.

5.1. Effectmeting

5.1.1. Effectiviteit en efficiëntie

Het effect van een interventie is de mate waarin de interventie de uitkomstmaat beïnvloedt. Een voorbeeld is de mate waarin het verhogen van een boetebedrag dat kan worden opgelegd, leidt tot minder overtredingen. Er wordt vaak onderscheid gemaakt tussen bruto-effectiviteit en netto-effectiviteit. Bruto-effectiviteit is de mate waarin de doelen zijn bereikt na de interventie. In het voorbeeld: de totale vermindering van het aantal overtredingen in invoering van het verhoogde boetebedrag. Netto-effectiviteit is de bijdrage van de interventie aan het bereiken van het doel. Bij de bruto-effectiviteit wordt niet gecorrigeerd voor externe invloedsfactoren, zoals de conjunctuur of ander beleid dan de interventie. Bij de netto-effectiviteit vindt die correctie wel plaats. In het voorbeeld: alleen de vermindering van overtredingen die kan worden toegeschreven aan de verhoging van het boetebedrag, waarbij minder overtredingen als gevolg van bijvoorbeeld gelijktijdig gewijzigde procedures niet worden meegerekend. Dit vereist experimenten of econometrische onderzoeksmethoden, waarmee de invloed van externe invloedsfactoren wordt 'uitgeschakeld'.

5.1.2. Effecten kunnen worden gemeten op einddoelstellingen of tussenresultaten

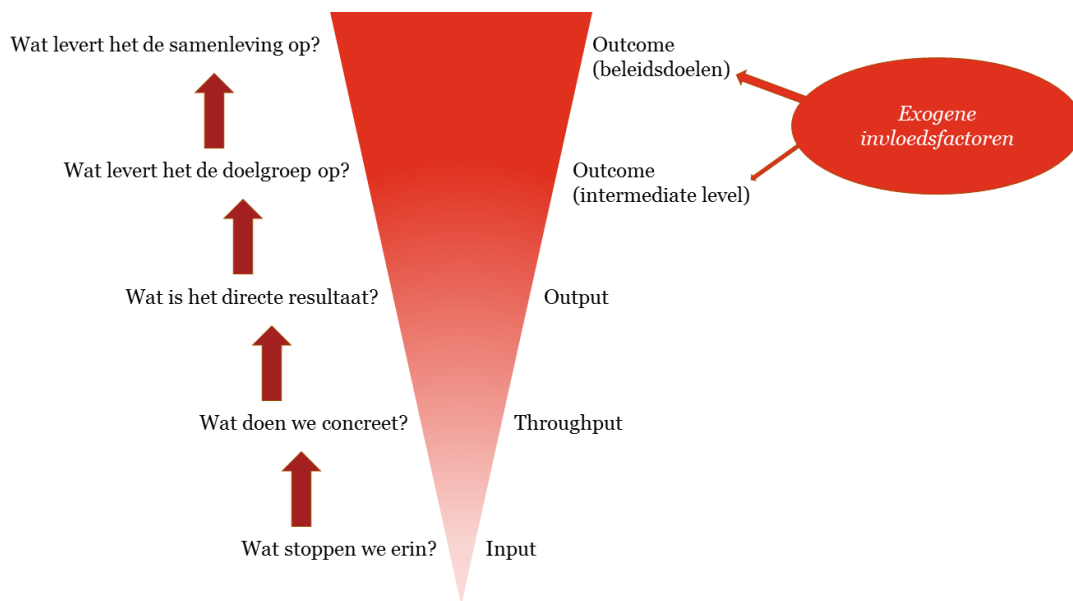
De effectiviteit van beleid zou idealiter worden gemeten op basis van einddoelstellingen en tussendoelstellingen. Einddoelstellingen (*outcomes*) zijn bijvoorbeeld een rechtvaardige verdeling van welvaart, voorkomen van armoede en behoud van draagvlak voor het sociale zekerheidsstelsel. Tussendoelen (*outputs*) kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op ten onrechte verstrekte uitkeringen, opgespoorde fraudegevallen en gerealiseerde mate van sanctionering. Beoogde uitkomsten zijn bijvoorbeeld een verhoging van de:

- detectiekans: de kans dat de fraude wordt ontdekt;
- sanctiekans: de kans dat er een sanctie volgt bij detectie;
- sanctie-ernst: de omvang van de sanctie;
- incassoratio: het deel van de sanctie dat geïnd kan worden.

Bij detectiekans en sanctiekans geldt dat zowel de feitelijke kansen als de gepercipieerde kansen belangrijke uitkomstmaten zijn, omdat hogere gepercipieerde kansen fraude kunnen voorkomen: als mensen overtuigd zijn dat de detectiekans hoog is, zullen ze over het algemeen minder snel tot fraude overgaan.

In de praktijk is het lastig om de invloed van handhaving op de einddoelen te onderzoeken. Er kan weliswaar worden gemeten of er meer of anders is gehandhaafd (*throughputs*) en of de einddoelen dichterbij zijn gekomen, maar het leggen van een verband daartussen is lastig. Dit komt doordat de einddoelen (rechtvaardige verdeling van welvaart, voorkomen van armoede, draagvlak voor sociale zekerheid) worden beïnvloed door een groot aantal exogene invloedsfactoren, zoals conjunctuur, immigratie en de woningmarkt (zie figuur 5.1; de beleidstheorie in hoofdstuk 3 heeft ook deze structuur). De relatieve invloed van handhaving is bij de einddoelen naar verwachting klein en daardoor moeilijk te meten. De tussendoelen zijn veel beter onderzoekbaar, omdat ze direct en potentieel sterk worden beïnvloed door beleid en interventies. Daarom gaat de aandacht in dit hoofdstuk met name uit naar effectiviteit in termen van indicatoren van tussendoelen.

Figuur 5-1 Exogene factoren maken meten van effecten op einddoelen lastig²⁶²



5.1.3. Effectladder

Een meting van de effectiviteit van beleid kan op verschillende niveaus van 'bewijskracht' plaatsvinden. Van Yperen en Veerman hebben de zogenaamde 'effectladder' ontwikkeld²⁶³:

1. Niveau 1: werken met impliciete kennis. Er is sprake van een interventie die 'in de hoofden' van de uitvoerders zit. Dit kan een bijzonder effectieve interventie zijn, maar de werkwijze en resultaten zijn voor buitenstaanders niet duidelijk.
2. Niveau 2: goed beschreven interventies. Op niveau 2 van de effectladder is de aard van de interventie nader omschreven en gespecificeerd. De aandacht gaat vooral uit naar het doel van de interventie, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden voor de uitvoering. Door deze explicitering is de werkwijze van de interventie te begrijpen en is de kans op effectiviteit enigszins in te schatten.
3. Niveau 3: goed onderbouwde interventies. Het formuleren van een goede beleidstheorie maakt een interventie in theorie effectief. Op niveau 3 van de effectladder gaat het om een aannemelijk verhaal dat de interventie kan werken. Als daarbij gerefereerd wordt aan algemeen aanvaarde en met onderzoek ondersteunde theorieën komt de interventie nog sterker te staan.
4. Niveau 4: Interventies die volgens eerste aanwijzingen effectief zijn. Als vastgesteld kan worden dat de geformuleerde doelen of gewenste veranderingen bereikt zijn, en bovendien is vastgesteld dat de interventie ook volgens plan verstrekt is aan de beoogde doelgroep, dan is de bewijsvoering van een effectieve interventie een stap verder gebracht. Er zijn dan cijfers beschikbaar die laten zien dat de doelgroep wordt bereikt en dat de doelen van de interventie worden gerealiseerd. Deze gegevens leveren de eerste indicaties op voor de effectiviteit van de interventie. Dit kan gebeuren met een vergelijking in de tijd.
5. Niveau 5: interventies die bewezen effectief zijn: de gemeten verbetering is toe te schrijven aan de gebruikte interventie. Er is wetenschappelijk verantwoord aangetoond dat de interventie beter is dan 'geen interventie'. Daarvoor is een vergelijking nodig met een groep die geen hulp heeft ontvangen. Pas als de ontwikkeling in beide groepen verschilt, kan de additionaliteit van effecten worden onderbouwd.

De effectladder betekent een opeenvolging van stappen die ondernomen moeten worden om de interventie tot een bewezen effectieve status te brengen. De beleidstheorie in hoofdstuk 3 van dit rapport kan worden gezien

²⁶² Aangepaste versie van een figuur uit: International Trade and Investment (2011). The Economic Rationale for Government Support, BIS Economics Paper 13.

²⁶³ Yperen, T.A. van & Veerman, J.W. (red.). (2008). Zicht op effectiviteit. Handboek voor praktijkgestuurd effectonderzoek in de jeugdzorg. Delft: Eburon.

als niveau 3 (theoretisch goed onderbouwde interventie, maar niet in de praktijk bewezen). Effectiviteitsmetingen vormen stappen naar niveau 4 (bruto-effectiviteit: volgens eerste aanwijzingen effectief) of niveau 5 (netto-effectiviteit: bewezen effectief).

Onderzoeksmethoden om effectiviteit te meten

Om het effect van een interventie vast te stellen wordt idealiter een wereld waarin de interventie is ingevoerd vergeleken met de zelfde wereld waarin de interventie niet is ingevoerd. Het verschil in uitkomstmaten tussen de twee werelden is het effect van de interventie op de uitkomstmaten. In de praktijk is dit niet mogelijk. De interventie wordt immers óf wel óf niet ingevoerd.

Wat wel mogelijk is, is om het beleid op een deel van de doelgroep uit te testen. Dit kan met een experiment. Een experiment levert bewijskracht op niveau 5 van de effectladder. Voor een **experiment** worden twee groepen geformeerd die dezelfde kenmerken hebben. Op de ene groep (de behandelgroep) wordt de interventie toegepast. Op de ander groep (de controlegroep) wordt de interventie niet toegepast. Na toepassing van de interventie worden de uitkomstmaten van de twee groepen vergeleken. Als blijkt dat de uitkomstmaten van de behandelgroep beter zijn dan die van de controlegroep, is de interventie effectief. Met een experiment kan het effect van de interventie zuiver worden gemeten: het verschil in uitkomstmaten tussen de behandelgroep en controlegroep kan niet anders dan door de interventie zijn veroorzaakt. De kenmerken van de behandelgroep en de controlegroep zijn immers dezelfde. Ook de context is hetzelfde. Een experiment is echter niet altijd mogelijk. Soms zijn er ethische bezwaren, bijvoorbeeld als de ene groep beter af is dan de andere groep. Verder zijn experimenten vaak erg duur. Een voorbeeld is het experiment dat de SVB heeft uitgevoerd door een deel van de Anw-ers een brief te sturen met de aansporing om als zij samenwonen dit door te geven aan de SVB. Een ander deel van de Anw-ers kreeg die brief niet.

Een alternatief voor een experiment is om achteraf, na het invoeren van een interventie, een behandelgroep en een controlegroep formeren. Dit wordt ook wel een **quasi-experiment** genoemd. Een quasi-experiment levert bewijskracht op niveau 5 van de effectladder. Een quasi-experiment kan alleen als het de interventie niet op iedereen van toepassing is. Dan kan op basis van analyse van administratieve data of enquêtegegevens een controlegroep worden geformeerd die de zelfde kenmerken heeft als de behandelgroep. Door de ontwikkeling van de uitkomstmaten van deze groepen te vergelijken kan het effect van de interventie worden vastgesteld. Het is niet altijd mogelijk om een controlegroep te formeren die dezelfde kenmerken heeft als de behandelgroep. Ook is het niet altijd mogelijk om de context waarin de controlegroep zich bevindt, gelijk te krijgen aan die van de behandelgroep. De effectmeting is daarom niet volledig zuiver, omdat er toch verschillen kunnen zijn tussen de kenmerken van de populatie en de context. Hoe meer data er beschikbaar zijn, hoe beter verschillen in populatie en context 'uitgeschakeld' kunnen worden in de analyse van de resultaten. Een quasi-experiment kan bijvoorbeeld worden uitgevoerd wanneer een interventie in sommige gemeenten wel is ingevoerd en in andere gemeenten niet.

Omdat een experiment meer bewijskracht heeft dan een quasi-experiment, hanteren wij bij de beoordeling van de mogelijke onderzoeken de categorie 5a voor een quasi-experiment en 5b voor een experiment. Wij zullen dan ook in de voorgestelde empirische onderzoeken voorkeur geven aan onderzoeken op niveau 5b.

Indien ook een quasi-experiment niet mogelijk is, kan een **vergelijking in de tijd** worden gemaakt. Een vergelijking in de tijd levert bewijskracht op niveau 4 van de effectladder. De uitkomstmaten worden dan vergeleken voor invoering van de interventie en na invoering van de interventie. Dit kan ook als de interventie voor de gehele doelgroep is ingevoerd. Probleem bij een vergelijking in de tijd is dat het verschil in uitkomstmaten voor en na invoering van de interventie niet kunnen worden toegeschreven aan de interventie. Oftewel, de vergelijking levert gegevens op over de bruto-effectiviteit, maar niet over netto-effectiviteit. Er kunnen immers ook andere factoren zijn die ervoor gezorgd hebben dat de uitkomstmaat is veranderd. Denk daarbij aan bijvoorbeeld de economische situatie, die tijdens de meetperiode kan zijn veranderd.

Daarnaast is het mogelijk om een **literatuurstudie** uit te voeren. Mogelijk zijn in andere landen vergelijkbare interventies uitgevoerd die al onderzocht zijn met een experiment, een quasi-experiment of een vergelijking in de tijd. Dit levert geen bewijs op van de effectiviteit van de interventie, maar geeft wel een aanwijzing dat het plausibel is dat een interventie effectief is. Een literatuurstudie levert bewijskracht op niveau 3 van de effectladder: zij versterkt de onderbouwing van de beleidstheorie.

5.2. De onderzoekbaarheid van de interventies

In deze paragraaf gaan we na in hoeverre interventies onderzoekbaar zijn. Onderstaande tabel geeft een beeld van de interventies in verschillende fasen van het beleid en de uitkomstmaten die daarbij relevant zijn. Per interventie is het type onderzoek weergegeven waarmee het effect kan worden gemeten. Ook zijn de beoogde en niet beschikbare uitkomstmaten weergegeven. Appendix D beschrijft de verschillende interventies, het type onderzoek en de uitkomstmaten in detail.

Tabel 5-1 Interventies en uitkomstmaten (bron: SEO)

	Interventies	Type onderzoek	Beoogde uitkomstmaten	Niet beschikbare uitkomstmaten
Preventie				
1	Voorlichting en screening aan de poort	vergelijken gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> • Kennis van verplichting • Nalevingsbereidheid • Gepercipieerde detectiekans • Gepercipieerde sanctiekans • Gepercipieerde sanctie-ernst • Spontane meldingen • Onrechtmatige aanvragen • Onrechtmatige toekenningen 	<ul style="list-style-type: none"> • Onrechtmatige aanvragen • Onrechtmatige toekenningen <p>wel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aanvragen • Toekenningen
2	Voorlichting bestaande uitkeringsontvangers	experiment	<ul style="list-style-type: none"> • Kennis van verplichting • Nalevingsbereidheid • Spontane meldingen 	
Controle				
3	Bestandskoppeling	vergelijking in de tijd	<ul style="list-style-type: none"> • Meer spontane meldingen • Aantal fraudesignalen (intern/extern) • Gepercipieerde detectiekans 	
4	Uitwisseling gegevens	vergelijking gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal externe fraudesignalen • Aantal opgelegde sancties • Gepercipieerde detectiekans 	
5	Risicoanalyses	vergelijking in de tijd	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal interne fraudesignalen • Aantal opgelegde sancties 	
6	Themaonderzoeken	vergelijking in de tijd	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal interne fraudesignalen • Aantal opgelegde sancties 	
7	Fraudealertheid trainingen	vergelijking in de tijd	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal interne fraudesignalen • Aantal opgelegde sancties 	
Opsporing				
8	Inzetten meer capaciteit	vergelijking in de tijd	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal fraudeonderzoeken • Aantal geconstateerde fraudegevallen • Detectiekans 	<ul style="list-style-type: none"> • Detectiekans
		experiment		
9	Screening	vergelijking in de tijd	<ul style="list-style-type: none"> • Succespercentage; aantal geconstateerde fraudegevallen/aantal fraudeonderzoeken 	
		vergelijking gemeenten		
Sanctionering				
10	Fraudewet	vergelijking in de tijd	<ul style="list-style-type: none"> • Feitelijke en gepercipieerde sanctiekans • Feitelijk en gepercipieerde sanctie-ernst • Omvang fraude 	<ul style="list-style-type: none"> • Omvang fraude
		literatuuronderzoek		
Terug- en invordering				
11	Fraudewet	vergelijking in de tijd	<ul style="list-style-type: none"> • Incassoratio 	
12	Inzetten meer capaciteit	vergelijking gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal terug- en invorderingen • Hoogte teruggevorderd bedrag 	
		experiment	<ul style="list-style-type: none"> • Incassoratio 	

Interventies	Type onderzoek	Beoogde uitkomstmaten	Niet beschikbare uitkomstmaten
13 Betere dienstverlening	niet mogelijk		
14 Beïnvloeden gedrag	experiment	<ul style="list-style-type: none"> • Hoogte teruggevorderd bedrag • incassoratio 	

Voor twee interventies (nr. 2 en nr. 14) is het vrij eenvoudig om een experiment uit te voeren. Bij beide gaat het namelijk om communicatie. Er kan een experiment worden uitgevoerd waarbij een behandelgroep een brief krijgt die geformuleerd is op basis van gedragswetenschappelijke inzichten. Een controlegroep krijgt geen brief. Verder is het mogelijk met experimenten het effect van het inzetten van meer capaciteit voor de opsporing (nr. 8) of terug- en invordering (nr. 12) te meten. Hier zitten wel haken en ogen aan, waardoor de bewijskracht verminderd wordt. Voor een aantal gemeentelijke interventies (nrs. 1, 4, 9 en 12) is het mogelijk om een quasi-experiment uit te voeren door gemeenten te vergelijken.

Een aantal interventies is landelijk toegepast, waardoor er geen controlegroep kan worden geformeerd en alleen vergelijking in de tijd mogelijk is. Het gaat deels om interventies die zowel door gemeenten als door het UWV en de SVB worden uitgevoerd, zoals risicoanalyses (nr. 5), thema-onderzoeken (nr. 6) en fraudealertheids trainingen (nr.7). Deze interventies beogen het aantal fraudesignalen en het aantal opgelegde sancties te verhogen. De meeste gemeenten voeren deze interventies uit. Daarom is het niet mogelijk om gemeenten onderling te vergelijken. Ook bestandskoppeling (nr. 3) wordt gemeentebreed ingezet (evenals bij het UWV en de SVB), waardoor onderling vergelijken niet mogelijk is. Bij het inzetten van meer capaciteit in de opsporing (nr. 8) is vergelijking tussen gemeenten niet goed mogelijk, omdat er niet altijd een duidelijke scheiding is tussen handhavingsambtenaren en opsporingsambtenaren. Het is daarom niet goed vast te stellen of het aantal gewerkte uren besteed aan de opsporing is toegenomen. Binnen UWV en SVB is het wel mogelijk in de tijd te volgen of een toename van de opsporingscapaciteit samen is gegaan met een toename van het aantal fraudeonderzoeken.

Voor de Fraudewet (nr. 10 en nr. 11) is een experiment of een quasi-experiment niet mogelijk. De wet is immers landelijk ingevoerd. Het is daarom alleen mogelijk in de tijd te volgen of de invoering van de Fraudewet gepaard is gegaan met een toename van de sanctie-kans, de sanctie-ernst en de incassoratio. Ook kan gekeken worden of de gepercipieerde sanctie-kans en sanctie-ernst is toegenomen. Dit kan hebben geleid tot een afname van fraude, omdat fraude minder aantrekkelijk wordt als (rationele) mensen de indruk hebben dat de sanctie-kans en de sanctie-ernst omhoog gaat. De feitelijke omvang van de fraude is echter niet te meten. Alleen de omvang van de opgespoorde fraude is te meten. De niet-opgespoorde fraude is per definitie niet bekend. Wel kan via literatuuronderzoek worden onderzocht of de aanname klopt dat een verhoging van de sanctie-kans en de sanctie-ernst leidt tot minder fraude. Mogelijk is daar ooit in Nederland of in het buitenland onderzoek naar gedaan met experimenten.

Voor een van de interventies (nr. 13) is onderzoek naar het effect helemaal niet mogelijk. Het gaat om betere dienstverlening door gemeenten met het idee dat “door informeel, persoonlijk contact ontstaat beter inzicht in de (on)mogelijkheden van de betalingsplichtige, waardoor schulden vaak eenvoudiger kunnen worden geïnd en meer begrip kan ontstaan voor de inning.” Deze interventie is niet onderzoekbaar, omdat de interventie niet duidelijk omschreven is. Elke gemeente geeft het contact met aanvragers en ontvangers van uitkeringen op haar eigen manier vorm. Daardoor is geen duidelijke behandelgroep en controlegroep af te bakenen. Ook volgen in de tijd is niet mogelijk, omdat daarvoor een duidelijke tijdstip bekend moet zijn van het moment waarop het beleid is ingevoerd. Daarmee blijft het bewijsniveau beperkt tot 1 (impliciete kennis).

Zoals hierboven al naar voren komt is een aantal uitkomstmaten per definitie niet te meten. Het gaat om de omvang van de fraude, de detectiekans, het aantal onrechtmatige aanvragen en het aantal onrechtmatige toekenningen. Dit komt doordat alleen de waargenomen fraude wordt gezien. De detectiekans is gelijk aan het aantal ontdekte fraudegevallen gedeeld door het totale aantal fraudegevallen. Het totale aantal fraudegevallen is onbekend, waardoor de kans niet berekend kan worden. Ook het totale aantal onrechtmatige aanvragen en toekenningen is niet bekend. Alleen de gedetecteerde onrechtmatige aanvragen zijn bekend. De niet gedetecteerde onrechtmatige aanvragen worden toegekend, en worden dus onrechtmatige toekenningen.

5.3. Ordening van de interventies waarvan de effectiviteit onderzocht kan worden

Op basis van een aantal criteria is een prioritering aangebracht van de onderzoekbare interventies. De volgende drie criteria zijn meegenomen.

- De **bewijskracht** van de effectmeting: de mate van bewijskracht is overeenkomstig de classificering in de effectlader, zie paragraaf 5.1
- De **beleidsrelevantie** van de interventie: deze is geoperationaliseerd als de mate waarin de interventie overdraagbaar is naar andere uitvoerders. Belangrijk hiervoor is dat een interventie een set duidelijk beschreven (geprotocolleerde) activiteiten en handelingen is. Als dat zo is, mag verwacht worden dat het effect zoals dat is gemeten met de effectmeting ook gehaald wordt als een andere uitvoerder de interventie volgens het protocol uitvoert.
- De **potentiële omvang van het effect** van de interventie. Hierbij gaat het om het risico dat een uitkeringsontvanger een bepaald type fraude pleegt en de omvang van de groep die dat type fraude kan plegen. Om deze potentiële omvang van het effect van de interventie te bepalen is een kosten-batenanalyse gemaakt vanuit het perspectief van uitkeringsontvangers van bepaalde typen fraude, per type uitkering. Het gaat om de afweging van kans op ontdekking en kans op inning van te veel ontvangen uitkering plus boete ten opzichte van het te veel ontvangen uitkering. Ook is de potentiële doelgroep in kaart gebracht. Appendix E bevat de resultaten van deze analyse. Uit de analyse blijkt dat woonfraude potentieel het meeste risico oplevert en dat de Participatiewet de grootste potentiële doelgroep voor hoogrisicofraude bevat. Dit betekent niet dat het niet zinvol is om de effectiviteit van interventies gericht op andere vormen van fraude (inkomens- en vermogensfraude) te onderzoeken, maar dat in het kader van deze evaluatie bij de prioritering van de onderzoekbare interventies speciaal gekeken is naar interventies gericht op woonfraude.

Tabel 5-2 bevat de beoordeling van de in de vorige paragraaf beschreven interventies. Daarnaast is toegevoegd of het beleid of de interventie gericht is op woonfraude, omdat dit de belangrijkste risicofactor is (zie het laatste lid van de opsomming hierboven). Beleid of interventies gericht op woonfraude hebben daarom een groot potentieel effect. Ook is aangegeven of het beleid of de interventie overdraagbaarheid is op andere uitvoerders. Indien dit niet zo is, is onderzoek minder beleidsrelevant.

Voor de top-5 zijn de volgende interventies geselecteerd

1. Interventie 1 heeft potentieel een groot effect op de uitgaven aan sociale zekerheid. Het verscherpen van processen aan de poort lijkt de instroom fors te beperken. Deze interventie kan, mits goed geprotocolleerd, worden overgedragen naar andere gemeenten. Dit maakt de beleidsrelevantie van deze interventie groot. Het niveau van bewijs is hoog, omdat gemeenten met elkaar vergeleken kunnen worden.
2. Interventie 2 betreft voorlichting aan gemeenten volgens nieuwe gedragswetenschappelijke inzichten. Dit zijn relatief goedkope interventies (het sturen van een brief) waarmee potentieel een groot resultaat kan worden behaald, zeker als de interventie wordt gericht op woonfraude. De interventie is eenvoudig over te dragen naar andere uitvoerders.
3. Interventie 10; de regels rondom sanctionering in de Fraudewet hebben een groot effect op vooral de gemeentelijk praktijk. De bewijskracht van onderzoek is niet op het hoogste niveau. De potentiële omvang van het effect en de beleidsrelevantie is echter groot.
4. Hetzelfde geldt voor interventie 11: de regels rondom terugvordering in de Fraudewet
5. Interventie 14 betreft experimenten met communicatie volgens nieuwe gedragswetenschappelijke inzichten. Het gaat om experimenten die de incassoratio omhoog moet krijgen. Evenals voor de experimenten bij preventie (interventie 2) geldt dat de bewijskracht hoog is en het effect substantieel kan zijn, hoewel vermoedelijk minder dan bij preventieve activiteiten. De interventie is goed over te dragen naar andere uitvoerders.

Tabel 5-2 Prioritering onderzoeksvragen (bron: SEO)

	Interventies	Type onderzoek	Niveau effect-ladder (bewijskracht)	Beleid overdraagbaar? (beleids-relevantie)	Groot potentieel effect van de interventie?	Top-5
Preventie						
1	Voorlichting en screening aan de poort	vergelijken gemeenten	5a	ja	ja	*
2	Voorlichting bestaande uitkeringsontvangers	experiment	5b	ja	ja	*
Controle						
3	Bestandskoppeling	vergelijking in de tijd	4	ja	ja	
4	Uitwisseling gegevens	vergelijking gemeenten	5a	ja	nee	
5	Risico-analyses	vergelijking in de tijd	4	onzeker	mogelijk	
6	Thema-onderzoeken	vergelijking in de tijd	4	onzeker	mogelijk	
7	Fraude-alertheid trainingen	vergelijking in de tijd	4	onzeker	nee	
Opsporing						
8	Inzetten meer capaciteit	vergelijking in de tijd	4	onzeker	nee	
		experiment	5b	onzeker	nee	
9	Screening	vergelijking in de tijd	4	ja	nee	
		vergelijking gemeenten	5a	ja	nee	
Sanctionering						
10	Fraudewet	vergelijking in de tijd	4	nvt	ja	*
		literatuuronderzoek	3	nvt	ja	*
Terug- en invordering						
11	Fraudewet	vergelijking in de tijd	4	nvt	ja	*
12	Inzetten meer capaciteit	vergelijking gemeenten	5a	onzeker	nee	
		experiment	5b	onzeker	nee	
13	Betere dienstverlening	niet mogelijk	1			
14	Beïnvloeden gedrag	experiment	5b	ja	nee	*

De overige interventies komen niet in de top-5 omdat zij laag scoren op overdraagbaarheid, geen groot potentieel effect hebben of het onderzoek een laag niveau van bewijskracht heeft:

- Bestandskoppeling (interventie 3) kan zeer veel fraude opsporen en voorkomen. Bestandskoppeling kan worden gericht op hoog risicogroepen. Het potentieel effect is dus groot. De overdraagbaarheid is goed, bestandskoppeling kan helder geprotocolleerd worden. Het niveau van bewijs is laag, alleen een vergelijking in de tijd is mogelijk. Bestandskoppeling is echter een goed onderbouwde interventie, die sommige vormen van fraude onmogelijk heeft gemaakt. Het is daarom de vraag of onderzoek naar het effect van bestandskoppeling iets toevoegt. De grenzen van bestandskoppeling worden onder meer bepaald door de behoefte aan privacybescherming.
- Interventie 4 betreft uitwisseling van informatie tussen politie en gemeente. Deze interventie richt zich niet specifiek op woonfraude, maar lijken daar juist wel de grootste besparingen te halen. Deze interventie is helder geprotocolleerd en kan dus worden overgedragen naar andere politieregio's en gemeenten. Het onderzoek heeft echter niet de hoogste bewijskracht, omdat het een quasi-experiment betreft.

-
- De controle-interventies 5, 6 en 7 scoren laag op overdraagbaarheid omdat zij geen strak protocol kennen. Er bestaat verschil in de keuze van de onderzoeken en de uitvoering van de analyses. Ook de fraude-alertheid trainingen verschillen. Daarnaast is de bewijskracht van het onderzoek niet van het hoogste niveau en het potentieel effect is afhankelijk van de te onderzoeken groepen/thema's.
 - Het inzetten van meer capaciteit in de opsporing (nr. 8) of de terug- en invordering (nr. 12) scoren hoog op de bewijskracht. Het is echter zeer de vraag of het effect zoals gemeten in een experiment ook wordt gehaald bij het uitbreiden van de capaciteit in andere regiokantoren dan waar het experiment heeft plaatsgevonden. Er ligt immers geen voorschrift over wat de extra ingezette capaciteit zou moeten doen.
 - Screening (interventie 9) is goed onderzoekbaar. Wel betreft het een quasi-experiment, waarmee de bewijskracht dus minder is dan bij een puur experiment. De interventie beoogt het aantal fraudeonderzoeken te verlagen en het succespercentage van fraudeonderzoek te verhogen. Daardoor kan de hoeveelheid opgespoorde fraude gelijk blijven tegen lagere kosten. Screening verlaagt dus vooral de kosten (door de daling van het aantal fraudeonderzoeken), maar er wordt vermoedelijk per saldo niet heel veel meer fraude door ontdekt.

Appendix A. Analyse kader ten behoeve van de evaluatie handhavingsbeleid SZW

Het hierna opgenomen analysekader is door het ministerie van SZW opgesteld en als bijlage gevoegd bij haar offerteaanvraag voor het voorliggende onderzoek.

Analyse kader ten behoeve van de evaluatie handhavingsbeleid SZW

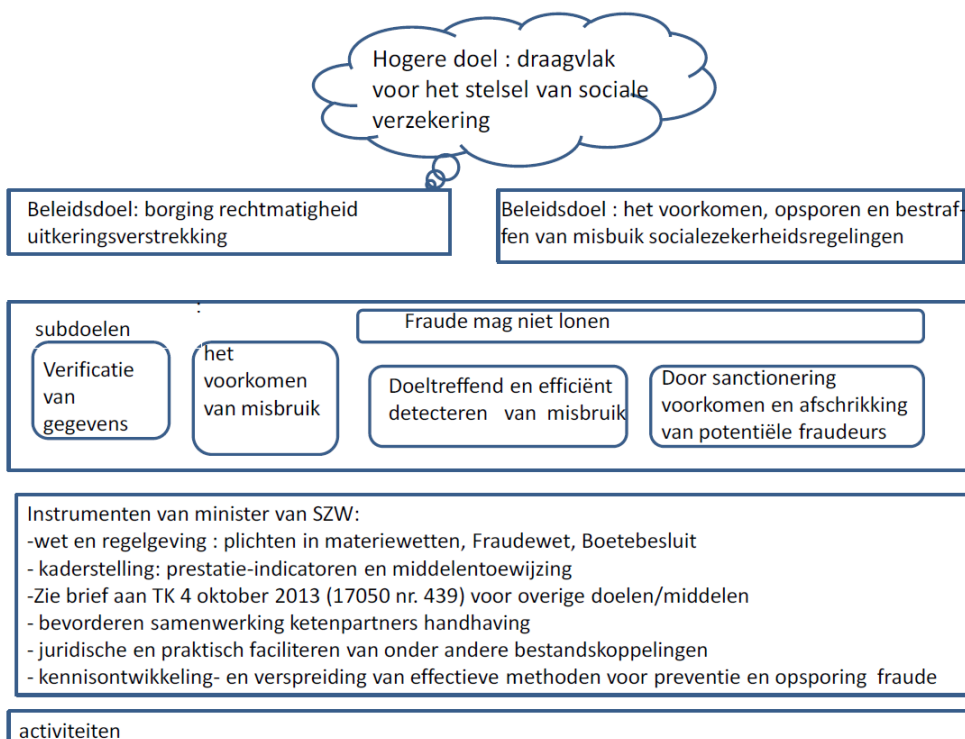
Dat een handhavingsbeleid noodzakelijk is voor het draagvlak van het stelsel van sociale verzekeringen is evident. Hoewel er altijd een groep mensen is die uit intrinsieke overtuiging zich aan wetten en regels zal houden, is er ook altijd een groep bij wie de bereidheid zich aan regels en wetten te houden verdwijnt als ze zien dat anderen zich aan deze regels kunnen onttrekken en daarmee geldelijk voordeel behalen. Als deze twee laatste groepen te groot worden, neemt het maatschappelijke en financiële draagvlak voor het stelsel van sociale verzekering af.

Van belang is om te zorgen voor voldoende draagvlak voor het stelsel van sociale zekerheid. De minister van SZW zorgt daarom voor een beleid gericht op zowel de borging van de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking als op het voorkomen, het detecteren en het sanctioneren van misbruik van de sociale zekerheidsregelingen.

De instrumenten waarover de minister van SZW beschikt zijn:

- Wet- en regelgeving
- Kaderstelling voor uitvoeringsorganisaties. Dit omvat middelentoewijzing, het formuleren van prestatie-indicatoren en monitoring van de uitvoering (P&C cyclus)
- Faciliteren van de uitvoeringsorganisaties door onder andere het bevorderen van samenwerking, kennisontwikkeling- en verspreiding

Het geheel van doelen, tussendoelen, instrumenten en activiteiten is in het volgende schema samengevat.



Beleed is gebaseerd (op soms impliciete) veronderstellingen hoe je gedrag van burgers kan beïnvloeden. De minister heeft daarbij de keuze uit de instrumenten: wet- en regelgeving voor wat betreft geboden en verboden voor burgers, de organisatie van de uitvoering, voorlichting en subsidie, het beschikbaar stellen van middelen aan uitvoeringsorganisatie en gemeenten voor preventie, controle, opsporing en sanctionering. Ook in de uitvoeringspraktijk worden

(impliciete) theorieën gebruikt over wat werkt om het gedrag van mensen in de gewenste richting te beïnvloeden.

De uiteindelijke beleidsvragen voor een evaluatie van het handhavingsbeleid op het terrein van de sociale verzekeringswetten zijn:

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 beleid van de minister hier positieve invloed op aangewend worden?

De handhaving van de sociale verzekeringswetten vindt plaats in een complex speelveld.

Ten eerste verschillen de bestuurlijke verhoudingen binnen de werknemers- en volksverzekeringen aan de ene kant en de sociale voorzieningen aan de andere kant. Dit betekent dat de minister een andere wijze van beïnvloeding en andere instrumenten zal moeten hanteren om de doelen te bereiken. De uitvoeringsorganisaties UWV en SVB en de gemeenten werken samen met vele organisaties. Het gaat om een groot aantal wetten met verschillende rechten en plichten voor burgers en bedrijven.

Ten tweede gaat het bij de evaluatie van de handhaving van de sociale verzekeringswetten om een groot aantal wetten namelijk

De werknemersverzekeringen (UWV):

WW	Werkloosheidswet
ZW	Ziektewet
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
TW	Toeslagenwet

De volksverzekeringen (SVB):

AKW	Algemene kinderbijslagwet
ANW	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene ouderdomswet

De sociale voorziening (SVB)

AIO-regeling	Aanvullende inkomensvoorziening ouderen
--------------	---

De sociale voorzieningen (gemeenten):

P-wet	Participatiewet
WWB	Wet werk en bijstand

Het beantwoorden van de beleidsvragen vergt inzicht in :

- a) de formulering en de empirische grondslag van de (impliciete) interventietheorie van beleid en uitvoering;
- b) de vertaling van abstracte doelstellingen in beleid naar operationele doelstellingen van, middelen voor en activiteiten door UWV, SVB en gemeenten;
- c) het krachtenveld van beleid, uitvoeringsorganen, gemeenten, ketenpartners in de keten van preventie, controle, opsporing en sanctionering;
- d) de effectiviteit van beleidsmaatregelen cq interventies van uitvoeringsorganisaties en gemeenten.

Al deze inzichten zijn niet in een keer te verwerven. Daarom is het onderzoek in kader van de evaluatie van het handhavingsbeleid van de sociale zekerheidswetten opgesplitst in drie fases leidend tot drie rapporten.

Fase 1

Onderzoek naar de stand van zaken (beschrijvende 'foto') van het handhavingsbeleid en de handhavingsactiviteiten inzake de sociale zekerheidswetten, inclusief een krachtenveldanalyse en beantwoording van de vraag welke effectiviteits- en efficiencyvragen empirisch onderzoekbaar zijn.

Fase 2

Op basis van de uitkomst van fase 1 wordt een oordeel gegeven en worden aanbevelingen voor de toekomst geformuleerd.

Fase 3

Vervolgonderzoek naar een aantal effectiviteits- en efficiencyvragen die als uitkomst van fase 1 (empirisch onderzoekbare vragen) zijn geformuleerd.

Fase 1 (rapport 1) De foto van het handhavingsbeleid

Fase 1 kent drie onderdelen leidend tot één rapport

- 1. Krachtenveldanalyse**
- 2. Beschrijvende foto van beleid en uitvoering handhavingsbeleid via doelen, middelen en activiteiten**
- 3. Antwoord op de vraag welke effectiviteitsvragen empirisch onderzoekbaar zijn (ten behoeve van daadwerkelijk later onderzoek in fase 3)**

Titel: Foto van het beleid en de uitvoering van het handhavingsbeleid sociale verzekeringswetten in 2016

Doel:

Beschrijving van het handhavingsbeleid sociale verzekeringswetten 2016 met een kleine vooruitblik naar de toekomst (2017)

Kern van de opdracht: maak een foto van het handhavingsbeleid SZW

- A. Maak een krachtenveldanalyse
Welke organisaties zijn betrokken bij het handhavingsbeleid en wat zijn hun onderlinge relaties?*
- B. Beschrijf het handhavingsbeleid van respectievelijk de minister, het UWV, de SVB en gemeenten*
- C. Beschouw het functioneren van de keten preventie en controle, detectie en sanctionering van misbruik*
- D. Onderzoek welke effectiviteit- en efficiencyvragen empirisch onderzoekbaar zijn.*

Onderzoeksvragen fase 1 De foto, beschrijving van het handhavingsbeleid

A. Foto van het krachtenveld

Doel:

- Bepalen hoe de actoren zich tot elkaar verhouden (inclusief verantwoordelijkheidstoedeling).
- Onderzoek naar taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden organisaties - bestuurlijke verhoudingen
- Krachtenveld analyse (inclusief belangenorganisaties/ cliëntenraden)

Dit moet een feitelijke beschrijving van het van het systeem/stelsel, de onderlinge bestuurlijke (sturing-)relaties, inclusief de rol van de overheid/beleidsdirecties, taken en verantwoordelijkheden en een krachtenveldanalyse (hoe verhouden de spelers zich onderling tot elkaar?) opleveren.

Dit kan door literatuurstudie, bestuderen van beleidsdocumenten en Kamerstukken en gesprekken met sleutelfiguren.

Onderzoeksvragen krachtenveldanalyse

- A.1 Wat is de (bestuurlijke) verhouding van de ZBO's en de gemeenten t.o.v. het departement SZW en wat zijn hierbij relevante (sturings-) afspraken en activiteiten?
- A.2 Welke organisaties bij respectievelijk de werknemersverzekeringen, de volksverzekeringen en de sociale voorzieningen zijn betrokken bij het handhavingsbeleid?
- A.3. Wat zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze organisaties met betrekking tot borging van rechtmatigheid en preventie, controle en sanctionering van misbruik?
- A.4. Hoe verhoudt elke organisatie zich tot de anderen?
- A.5. Hoe zijn de belangrijkste taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden mbt handhavingsbeleid binnen het ministerie van SZW, de uitvoeringsorganisaties UWV en SVB en binnen gemeenten belegd?
- A.6. Zijn er afspraken tussen de verschillende uitvoerders over onderlinge samenwerking op het handhavingsterrein?
- A.7. Zijn er afspraken met publieke of private derde partijen (verzekeraars, politie, IND) e.d. en zo ja met wie en wat zijn deze afspraken?
- A.8. Spelen cliëntenraden of andere belangengroeperingen (ANBO, vakcentrales, gehandicaptenraad e.d.) een rol bij het handhavingsbeleid en/of de uitvoering daarvan?
- A.9. Hoe is de interactie tussen SZW en de uitvoerders georganiseerd en hoe functioneert dit?

B. Foto van het beleid en uitvoering van het handhavingsbeleid

Onderdeel Beschrijving van het handhavingsbeleid van de minister van SZW via doelen, middelen en activiteiten.

Hoofd onderzoeksvragen

- B1. Welke handhavingsdoelen (en doelen fraudewet) zijn er door SZW geformuleerd en tot wie richten deze doelen zich (adressant)?
- B.2. Hoe verhouden deze doelen zich tot elkaar?
- B.3. Hoe is de mix van instrumenten voor de minister van SZW samengesteld voor respectievelijk de SVB, UWV en de gemeenten?
- B.4. Zijn er plannen die op korte termijn gerealiseerd gaan worden (2017)?

Specifieke onderzoeksvragen

B.1.1 Wet- en regelgeving

B.1.1.1 Wat zijn de belangrijkste bepalingen in wet- en regelgeving: geboden, verboden, instrumenten om rechtmatigheid van de uitvoering en handhaving (preventie, detectie en sanctionering van misbruik) te bevorderen?

B.1.1.2 Wat zijn de veronderstellingen met betrekking tot de werking van de bovengenoemde instrumenten? Waar zijn deze veronderstellingen op gebaseerd?

B.1.2 Voorlichting

B.1.2.1 Welke ambities heeft minister van SZW mbt tot voorlichtingsactiviteiten over plichten en plichten van burgers?

B.1.2.2 Welke (additionele) budgetten en middelen heeft de minister van SZW beschikbaar gesteld voor voorlichtingsactiviteiten?

B.1.2.3 Welke activiteiten heeft het ministerie van SZW ondernomen ter bevordering van kennis over verplichtingen onder burgers?

B.1.3 Controle en opsporing

B.1.3.1 Welke ambities heeft minister van SZW mbt tot controle en opsporing ?

B.1.2.2 Welke (additionele) budgetten en middelen heeft de minister van SZW beschikbaar gesteld voor deze activiteiten?

B.1.2.3 Welke activiteiten heeft het ministerie van SZW ondernomen ter bevordering van controle en opsporing ?

B.1.2.4 Op welke wijze spelen samenwerkingsverbanden (Interventieteams e.d.) hierbij een rol.

B.1.4 Sanctionering (Fraudewet)

B.1.4.1 Welke ambities heeft minister van SZW m.b.t. tot bestuursrechtelijke sanctionering?

B.1.4.2 Welke (additionele) budgetten en middelen heeft de minister van SZW beschikbaar gesteld voor deze activiteiten?

B.1.4.3 Welke activiteiten heeft het ministerie van SZW ondernomen ter bevordering van bestuursrechtelijke sanctionering ?

B.1.5 Terug- en invordering

B.1.5.1 Welke ambities heeft minister van SZW m.b.t. tot terug- en invordering van bestuurlijke boetes en ten onrechte uitgekeerde uitkeringen (Fraudewet)?

B.1.5.2 Welke (additionele) budgetten en middelen heeft de minister van SZW beschikbaar gesteld voor deze activiteiten?

B.1.5.3 Welke activiteiten heeft het ministerie van SZW ondernomen ter bevordering van een optimale terug- en invordering?

B.1.6 Kaderstelling (prestatie-indicatoren, budgettering): geldt alleen voor UWV en SVB

B.1.6.1 Welke afspraken heeft de minister gemaakt met UWV en SVB mbt tot rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking en handhaving?

B.1.6.2 Op welke wijze monitort de minister deze afspraken?

B.1.6.3. Welke indicatoren of streefwaarden/VB-items zijn afgesproken tussen SZW en SVB en UWV?

B.1.7 Ondersteuning van de uitvoering door middel van bevordering ketensamenwerking en door kennisontwikkeling en -verspreiding op terrein van handhaving

B.1.7.1 Welke activiteiten heeft het ministerie ontplooid om de samenwerking van de ketenpartners te bevorderen?

B.1.7.2 Welke activiteiten heeft het ministerie ontplooid met betrekking tot kennisontwikkeling en kennisverspreiding?

B.1.7.3 Zijn deze activiteiten geëvalueerd en wat was de uitkomst van de evaluatie?

Onderdeel beschrijving van het handhavingsbeleid van UWV en SVB nationaal

B.2.1 Welke ambities/additionele doelen hebben UWV respectievelijk SVB m.b.t. borging van rechtmatigheid, het bevorderen van handhaving en het voorkomen van misbruik (niveau RvB)?

B.2.2 Welke streefcijfers en andere kwalitatieve informatie ligt hieraan ten grondslag?

B.2.3 Welke mix van instrumenten zetten UWV respectievelijk SVB in om hun ambities te realiseren?

B.2.4 Wat zijn de belangrijkste middelen en activiteiten met betrekking tot preventie, controle, opsporing (administratief en strafrechtelijk), sanctionering en terug- en invordering van misbruik?

B.2.5 Hoe verloopt de overdracht tussen de verschillende schakels in de keten (doorlooptijden e.d.)?

B.2.6 Worden de instrumenten en activiteiten geëvalueerd en wat was de uitkomst van de evaluatie?

B.2.7 Zijn er plannen om instrumenten te ontwikkelen of activiteiten te ondernemen bij SVB en UWV die op korte termijn (2017) gerealiseerd gaan worden en wat is de planning?

Onderdeel beschrijving van het handhavingsbeleid van gemeenten nationaal

B.3.1 Wat is het landelijk beeld van hoe gemeenten hun beleidsvrijheid m.b.t. handhaving hebben ingevuld (zijn er additionele doelen bekend)?

B.3.2 Wat is het landelijk beeld van hoe gemeenten handhaving van WWB en participatiewet hebben georganiseerd en in hoeverre spelen eventuele samenwerkingsverbanden hierin een rol?

B.3.3 Wat is het landelijk beeld van de instrumenten die door gemeenten het meest worden ingezet?

B.3.4 Welke mix van instrumenten zetten gemeenten in om hun ambities te realiseren?

B.3.5 Wat zijn de belangrijkste middelen en activiteiten met betrekking tot preventie, controle, opsporing, sanctionering (administratief en strafrechtelijk) en terug –en invordering van misbruik?

B.3.6 Hoe verloopt de overdracht tussen de verschillende schakels in de keten (doorlooptijden e.d.)?

B.3.7 Wat is er bekend over de effectiviteit van gemeentelijk handhavingsbeleid WWB /participatiewet?

Onderdeel functioneren van de keten op onderdeel handhaving

C.1 Welke overlegorganen functioneren er in de handhavingketen sociale zekerheid? Zijn deze geëvalueerd en zo ja met welk resultaat?

C.2.1 Waarover zijn afspraken gemaakt op bestuurlijk respectievelijk uitvoerend niveau tussen UWV en SVB met ketenpartners zoals de belastingdienst, kadaster, politie, rechtspraak en andere instanties? Neem in elk geval mee afspraken over samenwerking in het algemeen en betreffende gegevensuitwisseling, procedures, afstemming capaciteit, doorlooptijden en communicatie in het bijzonder?

C.2.2 Wat is er bekend over de naleving van deze afspraken?

C.3.1 Geef een landelijk beeld in welke mate en met betrekking tot welke aspecten gemeenten afspraken hebben gemaakt met partners in de keten ten aanzien van preventie van misbruik, verificatie van gegevens, detectie en sanctionering van misbruik WWB/Participatiewet.

C.3.2 Geef weer - voor zover bekend - wat de effecten zijn van de afspraken van gemeenten met hun ketenpartners. Beschrijf de goede en slechte voorbeelden (tops en flops).

Onderdeel Verkenning mogelijk empirisch onderzoekbare effectiviteitsvragen.

Antwoord op de vraag welk onderzoek naar de vragen rond effectiviteit/ efficiency waarop empirisch onderzoek mogelijk is.

In deze verkenning wordt onderzocht welke effectiviteitsvragen empirisch onderzoekbaar zijn en wordt een top vijf opgesteld van de vijf best onderzoekbare effectiviteitsvragen met een globale kostenraming en tijdsplanning. Het daadwerkelijke onderzoek naar deze vragen is fase 3.

Doel: bepalen of het gevoerde beleid en de daarmee samenhangende activiteiten effectief is.

Algemene vragen

1. Maak een onderbouwde kwalitatieve inschatting (klein/midden/hoog) van de voornaamste fraude aspecten naar risico op ontdekking en financieel voordeel voor burger en werkgever.
2. In hoeverre hangt het aantal geconstateerde overtredingen en de perceptie van de pakkans samen met de werkelijke pakkans?

Mogelijke effectiviteitsvragen

Preventie

1. Hebben preventiemaatregelen geleid tot een hogere gepercipieerde pakkans en hogere nalevingsbereid?
2. Hebben preventiemaatregelen geleid tot meer spontane meldingen m.b.t. wijziging leefsituatie, arbeid en inkomen, zo ja welke maatregelen?
3. Hoe worden de huidige mogelijkheden (nieuwe technieken, kennis, inzicht in gedrag, etc.) om regelovertreding te voorkomen optimaal benut?

Controle

1. In welke mate draagt het delen van gegevens bij aan een effectievere handhaving in de keten en in het bijzonder aan het verhogen van de pakkans en het voorkomen van fraude?
2. In welke mate leiden aanscherpingen dan wel afbouw van controleactiviteiten tot (verwachte) wijzigingen in opgespoorde fraudegevallen dan wel opgespoorde fraude bedragen.

Opsporing

1. In welke mate leiden wijzigingen in de opsporingscapaciteit tot wijzigingen in geconstateerde/opgespoorde fraude?

Sanctionering/Fraudewet

1. Is het gekozen sanctiestelsel effectief?
 - In welke situaties is de bestuurlijke boete (geldboete) de meest effectieve straf en in welke situaties zijn andere opties mogelijk (en beter) en waardoor wordt dat bepaald?
2. In welke mate hebben de bepalingen in de fraudewet (boeteplicht voor gemeenten, hogere boetes, verplicht en langere invorderingstermijnen, robuuste incasso, meer bestuurlijk afdoen) bijgedragen aan de doelen van de Fraudewet:
 - het voorkomen van fraude?
 - het vergroten van de pakkans?
 - het realiseren van een versnelling van de uitstroom uit uitkeringen? en
 - het behouden van de solidariteit voor het sociale stelsel?
3. Specifiek: heeft de verlaging van de boete door de uitspraak van de CRvB d.d. 24 november 2014 afgedaan aan het bereiken van de doelen van de fraudewet?

Terug- en invordering

1. Wat is de ontwikkeling in de tijd van het bedrag aan terug-en invordering en is er een samenhang met belangrijke wetswijzigingen?
2. Wat is de ontwikkeling in de tijd van het bedrag aan terug- en invordering en is er een samenhang met de hiervoor ingezette capaciteit van UWV, SVB en gemeenten?
3. Wat is het effect van de 5 uitspraken van de Centrale raad van Beroep d.d. 11 januari 2016 inzake Fraudewet en draagkracht, voor het bedrag aan terug- en invordering?

Fase 2 (rapport 2) Lessen voor de toekomst

Onderzoek fase 2: Analyse verbeteringen/suggesties en lessen voor de toekomst (rapport 2 gelijktijdig opgeleverd met rapport 1).

Titel : Lessen voor de toekomst

Doel fase 2 Verbeteren van het handhavingproces, handhavingbeleid bij zowel SZW als uitvoeringsorganisaties en gemeenten als ook het verbeteren van het functioneren van de keten in de toekomst

Op basis van de uitkomst van fase 1 wordt een oordeel gegeven en worden aanbevelingen voor de toekomst geformuleerd.

Analyseer voor zowel elk handhavingbeleid (van minister van SZW, UWV, SVB en gemeenten) als het functioneren van de keten waar verbetermogelijkheden zijn.

Onderzoeksvragen

1. Welke verbetermogelijkheden zijn er voor de minister van SZW? Neem daarbij meer mogelijkheden binnen wet- en regelgeving, kaderstelling aan uitvoeringsorganisaties, ontwikkelen van doelen, middelen, faciliteren van uitvoeringsorganisaties en gemeenten en het functioneren van de keten?
2. Sluiten de door SZW geformuleerde beleidsdoelen voor handhaving aan op beleidsdoelen/-kaders van andere domeinen die tevens van de uitvoerders worden verwacht?
3. Op welke wijze worden signalen uit de (uitvoerings) praktijk meegenomen in het beleidsproces (lerend vermogen)?
4. Worden huidige mogelijkheden (nieuwe kennis, bijvoorbeeld op het gebied van gedragsbeïnvloeding, digitale ontwikkelingen, etc) optimaal meegenomen in beleidsvorming?
5. Verricht SZW en de uitvoering activiteiten die in lijn liggen met de door SZW, en de door de uitvoerder zelf, gestelde handhavingdoelen?
6. Hoe is de interactie tussen SZW en de uitvoerders inzake het handhavingbeleid georganiseerd en kan dit worden verbeterd?
7. Kunnen de door SZW of de uitvoering ontwikkelde doelen en instrumenten beter worden ingezet? Is er sprake van een goede mix?
8. Welke knelpunten ervaart de uitvoering bij de door SZW aangereikte doelen en middelen?
9. Welke verbetermogelijkheden zijn er voor UWV en SVB. Neem daarbij mee de mix van instrumenten, activiteiten, de samenwerking met ketenpartners. Is er sprake van doublures of lacunes?
10. Welke verbeterpunten zijn er bij de eventuele overdrachtmomenten tussen de schakels, controle, opsporing, afdoening en terug en invordering (bijv. de afhandeling van signalen)?
11. Op welke wijze kan de internationale samenwerking vormgegeven en kan deze nog worden verbeterd?

12. Welke leerpunten zijn er voor gemeenten uit de goede voorbeelden/flops met betrekking tot preventie van misbruik, verificatie van gegevens, sanctionering van misbruik WWB/Participatiewet alsmede in de samenwerking met de ketenpartners?

13. Welke verschillen zijn er in de aanpak van gelijksoortige risico's? Wordt dit verklaard door de verschillende doelgroep/adressant?

14. Op basis van het onderzoek: wat zijn kansen en mogelijkheden voor de toekomst?

15. Hoe worden aannames (ten aanzien van effectiviteit) die ten grondslag liggen aan nieuw (handhavings)beleid/ nieuwe regelgeving getoetst?

16. Vragen m.b.t. indicatoren:

- Geven de huidige indicatoren en hun duiding in de begroting en het jaarverslag van SZW inzicht in de resultaten en effectiviteit van het beleid?

- Is het mogelijk een verklaring te geven voor de resultaten?

- Zijn er betere indicatoren mogelijk/welke streefwaarden kunnen worden geformuleerd? (noot; toezegging aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal)

Fase 3 (rapport 3) Effectiviteit van enkele specifieke instrumenten

Onderzoek naar een aantal geselecteerde vragen rond effectiviteit/efficiency waarop empirisch onderzoek mogelijk is, voorkomend uit vooronderzoek in fase 1 (rapport 3)

Doel: bepalen of het gevoerde beleid en de daarmee samenhangende activiteiten effectief is.

Appendix B. Gebruikte bronnen

- ABDTOPConsult (2016). Werken met effect - Onderzoek naar de capaciteit van de Inspectie SZW. Bijlage bij kamerstuk 34550 XV 14 1 december 2016.
- Algemene Rekenkamer (2017). *UWV, balanceren tussen ambities en middelen*.
- Ape Onderzoek & Advies (2016). Prikkelsturing in het sociaal domein - meervoudige doelen en parallelle rationaliteiten. Een Essay voor SZW.
- Asscher, L.F. (2013). *Actieplan schijnconstructies*. Den Haag, 17 april 2013. Verkregen op 21-11-2016 van website: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-219958>.
- Behavioural Insights Team (2012). *Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt*. Cabinet Office, London.
- BZK, ICTU (2016). *Rapport Landelijke Aanpak Adreskwaliteit*. Maart 2016.
- CBS, Team Sociale Zekerheid, (2016). *Incassoratio vorderingen algemene bijstand - juli 2016*. https://www.cbs.nl/-/media/_excel/_excel/2016/31/incassoratioi-bdfs.xlsx.
- CWI, Divosa, UWV, VNG (2005). *“Mensen aan het werk” SUWI – Ketenprogramma – Algemeen ketenoverleg 15 november 2004*.
- d&b applied behavioural science (2015). *Fraudepreventie in de WWB- Een pilotonderzoek naar het voorkomen van bijstandsfraude door middel van een wetenschappelijk onderbouwde methode*. Onderzoek in opdracht van RCF Kenniscentrum Handhaving.
- Fenger, H.J.M., Maan, X.W. (2014). *Hoogwaardig handhaven in de gemeentelijke praktijk*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Fenger, H.J.M., Strüwer, T. (2016). *De effecten van klantcontacten in de Participatiewet - Evaluatie van het project Frequent, Intensief en Persoonlijk contact bij de intergemeentelijke sociale dienst Brabantse Wal*. Erasmus Universiteit Rotterdam. Verkregen op 4-1-2016 van website: <http://www.svcafe.nl/nieuws/positieve-effecten-van-intensief-klantcontact-bij-uitvoering-participatiewet/>.
- International Trade and Investment (2011). *The Economic Rationale for Government Support*. BIS Economics Paper 13.
- Ipsos (2013). *Kennis verplichtingen en detectiekans 2012*. Rapportage voor het ministerie van Sociale Zaken.
- Ipsos (2015). *Kennis verplichtingen en detectiekans 2014*. Rapportage voor het ministerie van Sociale Zaken.
- Ipsos (2016). *Kennis verplichtingen en detectiekans 2015*. Rapportage voor het ministerie van Sociale Zaken.
- LSI (2013). Concept voorstel voor een nieuwe LSI structuur. [2013 37] 22 mei 2013.
- Mein, A. (2015). *De boete uit balans. Het gebruik van de bestuurlijke boete in de praktijk van het financieel toezicht*. Amsterdam.

- Nationale ombudsman (2014). *Geen fraudeur, toch boete - Een onderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet*. Verkregen op 21-11-2016 van website:
[https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Rapport%202014-159%20Geen%20fraudeur,%20toch%20boete%20\(printversie\)_o.pdf](https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Rapport%202014-159%20Geen%20fraudeur,%20toch%20boete%20(printversie)_o.pdf).
- Panteia (2015). *Van beheersing naar veerkracht. Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014*.
- Panteia/Research voor Beleid (2013). *Het verhaal achter notoire uitkeringsfraude - Eindrapport*. Een onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zoetermeer, 30 juli 2013.
- Politie (2016). *Factsheet Samenwerkingsovereenkomst JSF december 2016*.
- PwC (2013). *Schakelen met ketens. Resultaatgerichte samenwerking in maatschappelijke ketens*.
- PwC (2014). *Onderzoek uitvoering Fraudewet*. Verkregen op 21-11-2016 van website
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-336475>.
- Radar (2008). 'Doorgroeien' - Onderzoek naar borging en verankering van Handhaven in de WWB. Amsterdam, 10 september 2008.
- Regioplan Beleidsonderzoek (2010). *Borging in beweging - Stand van zaken hoogwaardig handhaven WWB 2010. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Amsterdam, 19 augustus 2010*.
- Regioplan Beleidsonderzoek (2014). *Vakkundig vervolg – Vervolgmeting vakmanschap gemeentelijke re-integratie. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Amsterdam, maart 2014*.
- Stimulanz (2017). *Opzet en grove schuld -Overzicht uitspraken CRvB waarin opzet en grove schuld zijn aangenomen*. Januari 2017.
- Tollenaar, A. (2013) *Aanscherping sanctiebeleid SZW-wetten beoordeeld: Vliegt de wetgever uit de bocht?* *Beleid en Maatschappij*, 40 (2), p. 118.
- Waltmans, J., Tans, G., Spruit, F. (2016). *Werkinstructie analist sociale recherche - Versie 1.0 / 7 januari 2016*.
- Yperen, T.A. van & Veerman, J.W. (red.). (2008). *Zicht op effectiviteit. Handboek voor praktijkgestuurd effectonderzoek in de jeugdzorg*. Delft: Eburon.
- Zenc, Kennisland (2007). *Impuls voor de Interventieteams – Rapportage in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. [LSI 2007/132] Oktober 2007.

Bureau Keteninformatie Werk en Inkomen (BKWI)

- BKWI (2015). *Jaarverslag 2015*.
- BKWI (2016). *Handhavingcijfers*.
- BKWI (2016). *Suwinet-Services - Gebruik en prestaties - november 2016*.
- BKWI (2017). *Wat doet BKWI met mijn gegevens?* Verkregen op 27-02-2017 van website:
<https://www.bkwi.nl/over-bkwi/wat-doet-bkwi-met-mijn-gegevens/>
- BKWI (Datum onbekend). *BKWI en Suwinet in vogelvlucht*.

-
- BKWI (Datum onbekend). *Factsheet_Suwinet_IVT applicatie*.

Centrale Raad van Beroep (CRvB)

- ECLI:NL:CRVB:2014:3754 Verkregen op 06-12-2016 van website: <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CRVB:2014:3754>.
- ECLI:NL:CRVB:2015:1801 Verkregen op 06-12-2016 van website: <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CRVB:2015:1801>.
- ECLI:NL:CRVB:2015:1807 Verkregen op 06-12-2016 van website: <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CRVB:2015:1807>.
- ECLI:NL:CRVB:2015:1879 Verkregen op 06-12-2016 van website: <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CRVB:2015:1879>.
- ECLI:NL:CRVB:2015:1880 Verkregen op 06-12-2016 van website: <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CRVB:2015:1880>.
- ECLI:NL:CRVB:2016:8 Verkregen op 06-12-2016 van website: <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CRVB:2016:8>.
- ECLI:NL:CRVB:2016:12 Verkregen op 06-12-2016 van website: <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CRVB:2016:12>.
- ECLI:NL:CRVB:2016:2706 Verkregen op 06-12-2016 van website: <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CRVB:2016:2706>.
- ECLI:NL:CRVB:2016:3020 Verkregen op 06-12-2016 van website: <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CRVB:2016:3020>.
- ECLI:NL:CRVB:2016:3512 Verkregen op 06-12-2016 van website: <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CRVB:2016:3512>.
- ECLI:NL:CRVB:2016:4290 Verkregen op 06-12-2016 van website: <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CRVB:2016:4290>.
- ECLI:NL:CRVB:2016:3479 Verkregen op op 29-03-2017 van website: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2016:3479>

Divosa

- Divosa (2014). *Divosa-monitor 2014 – De Grote Verbouwing jaarrapportage Divosa Benchmark*.
- Divosa (2016). *Raad van State adviseert: ‘Geef gemeenten de ruimte’*. Geraadpleegd op 16-01-2017 van website: <http://www.divosa.nl/nieuws/raad-van-state-adviseert-geef-gemeenten-de-ruimte>.
- Divosa (2016). *Verslag Divosa Benchmark Themabijeenkomst ‘Met een active aanpak de instroom van WW’ers beperken’ bijeenkomst vond plaats op 4 november 2016*. Verkregen op 4-1-2017 van website: <https://www.divosa.nl/bijeenkomsten/met-een-actieve-aanpak-de-instroom-van-wwers-beperken/verslag>.
- Divosa (2017). *Lidmaatschap*. Verkregen op 27-02-2017 van website: <https://www.divosa.nl/over-divosa/lidmaatschap>.

- Divosa (2017). *Over Divosa*. Verkregen op 27-02-2017 van website: <https://www.divosa.nl/over-divosa>.

Informatie- en Expertise Centrum aanpak georganiseerde criminaliteit (RIEC-LIEC)

- RIEC (2017). *Convenant*. Verkregen op 27-02-2017 van website: <https://www.riec.nl/instrumenten/convenant>.

Inspectie SZW

- Inspectie SZW (2007). *Effectiviteit van interventieteams -Verkennde studie naar handhaving door interventieteams*.
- Inspectie SZW (2010). *Zwarte fraude beter bestrijden – Verkennde studie*.
- Inspectie SZW (2013). *Boete, dwangsom en stillegging: bezwaar, beroep en betaling*. Verkregen op 21-11-2016 van website: http://www.inspectieszw.nl/Images/Boete-dwangsom-en-stillegging-bezwaar-beroep-en-betaling-augustus-2013_tcm335-312221.pdf.
- Inspectie SZW (2013). *Over signaal, sanctie en incasso*. Den Haag, 19 juli 2013. Verkregen op 21-11-2016 van website: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-240122>.
- Inspectie SZW (2014). *De Boete belicht*. November 2014. Verkregen op 21-11-2016 van website: http://www.inspectieszw.nl/Images/De-boete-belicht-november-2014_tcm335-362004.pdf.
- Inspectie SZW (2014). *Handhaving tijdens de dienstverlening*. Verkregen op 21-11-2016 van website: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-321300>.
- Inspectie SZW (2014). *Jaarverslag 2014 - Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid*.
- Inspectie SZW (2014). *Sanctieoplegging door gemeenten UWV en SVB na invoering van de Fraudewet – Nota van bevindingen*.
- Inspectie SZW (2014). *Uitvoering van de Wwb voor jongeren (18-27 jaar)*. Verkregen op 04-01-2016 van website: [https://www.inspectieszw.nl/Images/Uitvoering-van-de-WWB-voor-jongeren-\(18-27jaar\)_tcm335-363391.pdf](https://www.inspectieszw.nl/Images/Uitvoering-van-de-WWB-voor-jongeren-(18-27jaar)_tcm335-363391.pdf).
- Inspectie SZW (2015). *Buitenspel - De uitvoering voor jongeren in de WW of bijstand*. Verkregen op 04-01-2016 van website: www.inspectieszw.nl/Images/Buitenspel_tcm335-365579.pdf.
- Inspectie SZW (2015). *Nog een keer overtreden? Hardere aanpak!* Verkregen op 21-11-2016 van website: http://www.inspectieszw.nl/Images/Nog-een-keer-overtreden-Hardere-aanpak-2015_tcm335-336995.pdf.
- Inspectie SZW (2015). *Publicatie agenda 2015*. Verkregen op 21-11-2016 van website: http://www.inspectieszw.nl/Images/Planningoverzicht-1-december-2015_tcm335-349590.xls.
- Inspectie SZW (2015). *Wat doet de inspectie SZW?* Verkregen op 21-11-2016 van website: http://www.inspectieszw.nl/Images/Wat-doet-de-Inspectie-SZW_tcm335-326452.pdf
- Inspectie SZW (2016). *Publicatie agenda 2016*. Verkregen op 21-11-2016 van website: http://www.inspectieszw.nl/Images/Publicatieagenda-Werk-en-Inkomen2016-2809_tcm335-376174.xls.

Landelijke cliëntenraad (LCR)

- Landelijke Cliëntenraad (2017). *Wie zijn wij en wat doen wij?* Verkregen op 27-02-2017 van website: <http://www.landelijkeclientenraad.nl/Wie-zijn-wij-en-wat-doen-wij>.

Ministerie van SZW

- SZW (2011). *Handhavingsprogramma 2011-2014*. Verkregen op 17-02-2017 van website: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2010/12/21/szw-handhavingsprogramma-2011-2014>.
- Rijksbegroting 2016. Vaststelling begroting Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2016, artikel 2. Bijstand, Participatiewet, Toeslagenwet en Sociale Werkvoorziening http://www.rijksbegroting.nl/2016/voorbereiding/begroting,kst212308_12.html.

Raad van State (RvS)

- RvS (2016). *Samenvatting van de vierde beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Geraadpleegd op 16-01-2017 van website: <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/samenvattingen/tekst-samenvatting.html?id=429>.

Stichting Inlichtingen Bureau (IB)

- IB (2017). *Rechtmatigheidscontrole*. Verkregen op 27-02-2017 van website: <https://www.inlichtingenbureau.nl/Pages/Productgroep.aspx?pID=50>.

SVB

- SVB (2010). *Uitgangspunten handhavingsbeleid – uitgangspunten handhavingsbeleid SVB*. Verkregen op 21-11-2016 van website: https://www.svb.nl/Images/uitgangspunten_handhavingsbeleid_svb.pdf.
- SVB (2014). *Brief aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Onderwerp: Business case intensivering toezicht SVB*. 27 november 2014.
- SVB (2014). *SUWI - jaarverslag 2013 – F&CU14.0049*.
- SVB (2015). *Jaaroverzicht Handhaving 2015 - Beleid, activiteiten, resultaten - Versie 1.1*.
- SVB (2015). *Jaarverslag 2015*.
- SVB (2015). *SUWI - jaarverslag 2014 – F&CU15.0038*.
- SVB (2016). *Definitief Jaarplan en Begroting 2017. F&CU16.0119 v1.0*.
- SVB (2016). *SUWI - jaarverslag 2015 – F&CU16.0031*. Verkregen op 21-11-2016 van website: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-749528.pdf>.
- SVB MT afdeling Handhaving (2016). *Memo Actualisering beleidsuitgangspunten handhaving SVB aan RvB SVB*.

UWV

- UWV (2011). *Inkomen en vermogen in het buitenland. Handreiking bij grensoverschrijdend onderzoek en recht op bijstand.*
- UWV (2014B). *Bijlagenboek - UWV_KWANTITATIEVE_INFORMATIE_2014.* Verkregen op 21-11-2016 van website:
http://2014.uwvjaarverslag.nl/FbContent.ashx/pub_1000/Downloads/UWV_KWANTITATIEVE_INF ORMATIE_2014.pdf.
- UWV (2015B). *Bijlagenboek - UWV_KWANTITATIEVE_INFORMATIE_2015.* Verkregen op 21-11-2016 van website:
http://jaarverslag.uwv.nl/FbContent.ashx/pub_1000/Downloads/UWV_KWANTITATIEVE_INFOR MATIE_2015.pdf.
- UWV (2016). *Onbewust en irrationeel gedrag.*
- UWV (2016). *UWV Jaarplan 2017.*
- UWV (2016). *UWV-Kwantitatieve informatie 2015.*
- UWV (2012). *Jaarverslag 2012.* Verkregen op 21-11-2016 van website:
http://2012.uwvjaarverslag.nl/FbContent.ashx/downloads/UWV_Jaarverslag_2012_incl_Jaa rekening.pdf.
- UWV (2013). *Jaarverslag 2013.* Verkregen op 21-11-2016 van website:
http://2013.uwvjaarverslag.nl/FbContent.ashx/downloads/UWV_Jaarverslag_2013_incl_Jaarekening .pdf.
- UWV (2014A). *Jaarverslag 2014.* Verkregen op 21-11-2016 van website:
<http://2014.uwvjaarverslag.nl/downloads>.
- UWV (2015A). *Jaarverslag 2015.* Verkregen op 21-11-2016 van website:
http://jaarverslag.uwv.nl/FbContent.ashx/pub_1000/Downloads/UWV_JAARVERSLAG_2015.pdf.
- <https://www.uwv.nl/zakelijk/fraude-informatie-ibf>

VNG

- VNG (2014). *Financieel jaarverslag VNG 2014.* Verkregen op 21-11-2016 van website:
<https://vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/brieven/financieel-jaarverslag-vng-2014>.
- VNG (2015). *DE VERENIGING IN BEELD 2015 - Jaaroverzicht VNG op hoofdlijn.* Verkregen op 21-11-2016 van website: https://vng.nl/files/vng/05b_financieel_jaarverslag-vng-_2015.pdf.
- VNG (2016). *Verantwoording - Financiering collectieve activiteiten – uitnames uit het gemeentefonds.* -Verkregen op 07-02-2017 van website: https://vng.nl/files/vng/06._verantwoording_financiering-collectieve-activiteiten-v5_20160419.pdf.
- VNG (2017). *De VNG: kerntaken.* Verkregen op 27-02-2017 van website: <https://vng.nl/vereniging/de-vng-kerntaken>.

- VNG (2017a). *VNG KCHN Advies*. Verkregen op 27-02-2017 van website: <https://vng.nl/vereniging/vng-bedrijven/vng-kchn-advies> <https://vng.nl/vereniging/vng-bedrijven/vng-kchn-advies>.
- VNG (2017b). *Verantwoording activiteiten VNG*. Verkregen op 27-02-2017 van website: <https://vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/nieuws/verantwoording-activiteiten-vng>.
- VNG (datum onbekend). *Raadgever Hoogwaardig Handhaven in het Sociaal Domein*.
- <https://www.naleving.net/over-naleving>

Kamerstukken [17050] Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies

- Kamerstukken II, 2013/14, 17 050 nr. 427.
- Kamerstukken II, 2013/14, 17 050 nr. 428.
- Kamerstukken II, 2013/14, 17 050 nr. 436.
- Kamerstukken II, 2013/14, 17 050 nr. 437.
- Kamerstukken II, 2013/14, 17 050 nr. 439.
- Kamerstukken II, 2013/14, 17050, nr. 440.
- Kamerstukken II, 2013/14, 17050, nr. 440: *Bijlage 1 bij 2013-129190, brief aan de TK over de intensivering toezicht in het sociale zekerheidsdomein*.
- Kamerstukken II, 2013/14, 17050, nr. 442.
- Kamerstukken II, 2013/14, 17050, nr. 448.
- Kamerstukken II, 2013/14, 17050, nr. 447.
- Kamerstukken II, 2013/14, 17 050, nr. 450.
- Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 467.
- Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 473.
- Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 474.
- Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 478.
- Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 484.
- Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 488.
- Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 489.
- Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 493.
- Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 494.
- Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 495.
- Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 497.
- Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 499.
- Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 503.
- Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 504.
- Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 507.
- Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 508.

-
- Kamerstukken II, 2015/16, 17 050, nr. 521.
 - Kamerstukken II, 2015/16, 17 050, nr. 522.
 - Kamerstukken II, 2015/16, 17 050, nr. 522: *Bijlage bij brief kst-17050-522 Technische informatie over de publicatie Naleving en handhaving cao-afspraken.*
 - Kamerstukken II, 2015/16, 17 050, nr. 525.
 - Kamerstukken II, 2015/16, 17 050, nr. 526.
 - Kamerstukken II, 2015/16, 17 050, nr. 527.
 - Kamerstukken II, 2015/16, 17 050, nr. 529.
 - Kamerstukken II, 2015/16, 17 050, nr. 529: *Bijlage brief vertrek werknemers organisaties uit de stichting SNA.*
 - Kamerstukken II, 2016/17, 17 050, nr. 533.

Algemeen Overleg [17050]

- Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 486.
- Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 501.
- Kamerstukken II, 2015/16, 17 050, nr. 520.
- Kamerstukken II, 2016/17, 17 050, nr. 532.

Kamerstukken [26 448] Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

- Kamerstukken II, 2013/14, 26 448, nr. 517.
- Kamerstukken II, 2015/16, 26 448, nr. 543.
- Kamerstukken II, 2015/16, 26 448, nr. 575.
- Kamerstukken II, 2015/16, 26 448, nr. 568.

Kamerstukken [28 870] Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand)

- Kamerstukken II, 2002-2003, 28 870, nr. 3 (MvT).
- Kamerstukken II, 2003-2004, 28 870, nr. 117.

Kamerstukken [30 982] Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid

- Kamerstukken II, 2015/16, 30 982, nr. 26, bijlage: Panteia (2015). Van beheersing naar veerkracht 2015.

Kamerstukken [31 700 VI] Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Justitie (VI)

- Kamerstukken II, 2008/2009, 31700 VI, D.

Kamerstukken [32 761] Verwerking en bescherming persoonsgegevens

- Kamerstukken II, 2014/15, 32 761, nr. 79.

Kamerstukken [33017] Wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met het afschaffen van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen

- Kamerstukken II, 2011/12, 33017, nr. 3 (MvT).

Kamerstukken [33207] Wijziging van de wetgeving op het beleidsterrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de harmonisatie en aanscherping van de sanctiemogelijkheden ter versterking van de naleving en handhaving en bestrijding van misbruik en fraude (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving)

- Kamerstukken II, 2011/12, 33207, nr3. (MvT).
- Kamerstukken II, 2011/12, 33207, B.
- Kamerstukken II, 2011/12, 33207, C.
- Kamerstukken II, 2011/12, 33207, E.

Kamerstukken [33 326] Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid

- Kamerstukken II, 2014/15, 33 326, nr.5.

Kamerstukken [33 400 XVI] Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2013

- Kamerstukken II, 2012/13, 33 400 XVI, nr. 129.

Kamerstukken [34396] Wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete

- Kamerstukken II, 2015/16, 34396 A.
- Kamerstukken II, 2015/16, 34396 B.
- Kamerstukken II, 2015/16, 34396, C.
- Kamerstukken II, 2015/16, 34396, nr. 21.
- Kamerstukken II, 2015/16, 34396, nr. 3 (MvT).

Appendix C. Ondersteunende achtergrondinformatie

Inlichtingenplicht per wet

In Nederland kennen we een uitgebreid sociaal zekerheidsstelsel. Dit sociaal zekerheidsstelsel zorgt ervoor dat personen of gezinnen, die door omstandigheden in financiële problemen komen, toch een minimuminkomen krijgen. Het gaat dan bijvoorbeeld om personen die tijdelijk of permanent als gevolg van arbeidsongeschiktheid, ziekte, werkloosheid, of pensionering geen of onvoldoende inkomen ontvangen.

Sociale zekerheid bestaat uit sociale verzekeringen en sociale voorzieningen. De sociale verzekeringen vallen uiteen in twee soorten: volksverzekeringen en werknemersverzekeringen. Volksverzekeringen gelden voor alle inwoners van Nederland. De volksverzekeringen worden gefinancierd door inkomensafhankelijke premies en belastingen. Werknemersverzekeringen gelden voor alle werknemers met een arbeidsverleden en worden gefinancierd door middel van inkomensafhankelijke premies voor werknemers. Sociale voorzieningen worden door het Rijk gefinancierd, uit de inkomsten van belastingen.

Burgers die in aanmerking komen voor een uitkering krijgen te maken met inlichtingen- en inspanningsplichten²⁶⁴. Deze plichten kunnen verschillen, afhankelijk van de wet die van toepassing is.

De inlichtingenplicht verplicht burgers om alle informatie die relevant is voor het vaststellen van de duur en de hoogte van de uitkering en/of die van invloed zijn op de mogelijkheid tot arbeidsinschakeling, te verstrekken aan de uitkeringsinstantie. Deze informatie kan door de burger zelf - op eigen initiatief - worden aangedragen of op verzoek van de uitkeringsinstantie. De aangeleverde informatie dient tijdig, volledig en vrij van fouten aangeleverd te worden.

Op basis van de verstrekte inlichtingen bepaald de uitvoeringsorganisatie of een burger (nog) recht heeft op een uitkering. Op deze wijze wordt de rechtmatige verstrekking van uitkeringen geborgd.

Komt een burger de inlichtingenplicht niet na dan heeft dit consequenties; met de invoering van de Fraudewet per 1 januari 2013 kan een boete opgelegd worden.

- Als er sprake is van de schending van de inlichtingenplicht zonder dat er teveel uitkering is betaald, de zogenaamde nulfraude, kan een waarschuwing of een boete opgelegd worden²⁶⁵. Dit verschilt per uitvoeringsorganisatie en is daarom vastgelegd in de beleidsregels van de betreffende organisatie.
- Als er sprake is van schending van de inlichtingenplicht en daardoor te veel geld is uitgekeerd aan de uitkeringsontvanger, dan zijn er twee mogelijke aanpakken. Welke aanpak volgt is afhankelijk van het bedrag aan uitkering dat onterecht is uitbetaald (het benadelingsbedrag):
 - Bestuursrechtelijke aanpak (waarschuwing en bestuurlijke boete bij een benadelingsbedrag lager dan € 50.000,-)
 - Strafrechtelijke aanpak (strafvervolging door het OM bij een benadelingsbedrag van € 50.000,- en hoger).

Overigens is de hoogte van de boete afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid; met andere woorden in hoeverre kan de oorzaak van het teveel ontvangen uitkering worden verweten aan nalatigheid of opzet van de klant met betrekking tot informatieverstrekking.

In onderstaande tabel zijn de verschillende wetten die in dit onderzoek aan de orde komen, beschreven. Per uitvoeringsorganisatie, UWV, SVB en de gemeente, is de achtergrond en doelgroep van de betreffende verzekeringen en voorzieningen beschreven. Ook is aangegeven aan welke inlichtingenplichten de burger die

²⁶⁴ De inspanningsplicht valt buiten het onderzoek en wordt derhalve niet nader toegelicht.

²⁶⁵ Indien in de voorafgaande twee jaar al een waarschuwing is opgelegd aan de klant, dan volgt een boete van 150 euro

aanspraak maakt op de uitkering moet voldoen²⁶⁶. Merk op dat dit geen limitatieve opsomming van de inlichtingenplichten per wet betreft.

Tabel C-1: Doelgroep en inlichtingenplicht per socialezekerheidswet

Uitvoerings-organisatie	Wet	Omschrijving en doelgroep	Inlichtingenplicht
UWV	Werkloosheidswet (WW)	De WW is een tijdelijke uitkering die het verlies aan inkomen tussen twee banen opvangt. De WW geeft de werknemer die geheel of gedeeltelijk werkloos is recht op een uitkering	<ul style="list-style-type: none"> • Wijziging inkomen • Wijziging aantal uur werkzaam • Melden vakantie
	Wet op de Arbeids-ongeschiktheids-verzekering (WAO)	De WAO geeft iedereen die voor een werkgever werkt, ziek wordt, en na een jaar ziekte nog arbeidsongeschikt is, recht op een uitkering. De WAO is in 2006 vervangen door de WIA (zie hieronder). De regels van de WAO gelden alleen voor personen die reeds vóór 2006 deze uitkering ontvingen.	<ul style="list-style-type: none"> • Wijziging inkomen • Wijziging aantal uur werkzaam • Melden verbetering gezondheid • Melden vakantie >4 weken
	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA)	Op 1 januari 2006 maakte de WAO plaats voor de WIA. De WIA geeft iedereen die voor een werkgever werkt, ziek wordt en na twee jaar ziekte ten minste 35% arbeidsongeschikt is, recht op een uitkering. Er zijn twee WIA-uitkeringen: de WGA-uitkering voor gedeeltelijke arbeidsgeschikten en de IVA-uitkering voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten.	<ul style="list-style-type: none"> • Wijziging inkomen • Wijziging aantal uur werkzaam • Melden verbetering gezondheid • Melden vakantie >4 weken
	Ziektewet (ZW)	De ZW-uitkering is een tijdelijke uitkering voor werknemers die door ziekte of handicap hun werk niet kunnen doen. De Ziektewet uitkering geldt alleen, en onder bepaalde voorwaarden, voor personen die geen werkgever hebben en derhalve geen loon krijgen. ²⁶⁷	<ul style="list-style-type: none"> • Wijziging inkomen • Wijziging aantal uur werkzaam • Melden verbetering gezondheid • Melden vakantie
	Wet werk en arbeids-ondersteuning jong-gehandicapten (Wajong)	De Wajong uitkering (2015) is een uitkering voor personen die voor hun 18 ^e of tijdens een studie (tot 30 jaar) een ziekte of handicap hebben en door deze ziekte of	<ul style="list-style-type: none"> • Wijziging inkomen • Wijziging aantal uur • Melden verbetering gezondheid • Melden vakantie (>4 weken)

²⁶⁶ Eigen bewerking PwC op basis van Ipsos (2015), svb.nl en uwv.nl

²⁶⁷ Medewerkers die in loondienst zijn, zijn veelal via hun werkgever verzekerd voor ziekte. De werkgever betaald bij ziekte het loon door. In een aantal gevallen kan de werkgever een ZW-uitkering via UWV aanvragen voor de betreffende medewerker.

		<p>handicap duurzaam <i>geen</i> arbeidsvermogen hebben.</p> <p>Jongeren met een ziekte of handicap die <i>gedeeltelijk</i> arbeidsgeschikt zijn, vallen sinds 1 januari 2015 onder de Participatiewet.</p> <p>Jongeren die reeds vóór 2015 een Wajong uitkering ontvingen, worden in de periode 2015-2017 opnieuw beoordeeld door UWV. Deze jongeren behouden het recht op een Wajong uitkering. Indien er sprake is van arbeidsvermogen dan wordt ingezet op re-integratie (begeleiden naar werk). ²⁶⁸</p>	
	Toeslagenwet (TW)	De Toeslagenwet vult een aantal sociale uitkeringen aan, in het geval het (gezamenlijk) inkomen van de uitkeringsgerechtigde lager is dan het zogenaamde 'sociaal minimum'. ²⁶⁹	<ul style="list-style-type: none"> • Aanvang/einde gezamenlijke huishouding • Wijziging inkomen inclusief wijzigingen in de uitkering • Wijziging aantal uur • Verblijf in het buitenland • Wijziging inkomen partner • Wijziging in gezondheid • Wijziging studie
SVB	Algemene kinderbijslagwet (AKW)	Kinderbijslag is een bijdrage in de kosten voor de opvoeding van kinderen van 0 tot 18 jaar.	<ul style="list-style-type: none"> • Aanvang/einde gezamenlijke huishouding • Opgeven verhuizing kind • Melden inkomen kind \geq 1.266 euro
	Algemene nabestaandenwet (ANW)	De ANW regelt de uitkering die een nabestaande ontvangt bij het overlijden van zijn of haar partner.	<ul style="list-style-type: none"> • Aanvang/einde gezamenlijke huishouding • Inkomsten uit zelfstandig beroep/onderneming • Inkomsten uit het buitenland
	Algemene ouderdomswet (AOW)	De AOW biedt een basispensioen voor iedereen die in Nederland gewoond of gewerkt heeft. Burgers ontvangen AOW vanaf hun pensioengerechtigde leeftijd tot hun overlijden.	<ul style="list-style-type: none"> • Aanvang/einde gezamenlijke huishouding • Inkomsten uit zelfstandig beroep/onderneming • Inkomsten uit het buitenland • Inkomsten partner uit zelfstandig beroep/onderneming • Inkomsten partner uit het buitenland
	Aanvullende inkomensvoorziening ouderen	Iedereen die geen volledige AOW-uitkering heeft en waarbij het inkomen lager is dan het bijstands-minimum, kan onder	<ul style="list-style-type: none"> • Aanvang/einde gezamenlijke huishouding • Wijziging inkomen • Wijziging eigen vermogen

²⁶⁸ Vanaf 2018 wordt de uitkering, voor de groep Wajongers die vallen onder de regeling Wajong 2010 of oude Wajong en die beschikken over arbeidsvermogen, verlaagd tot 70% van het minimumloon.

²⁶⁹ Dit betreft de volgende uitkeringen: WW, WIA, IOW, ZW, Wajong, WAO, WAZ en indien de uitkering van de Ziektewet zoals door de werkgever wordt betaald, lager is dan het sociaal minimum.

	(AIO-regeling)	bepaalde voorwaarden een AIO-uitkering aanvragen. De AIO-uitkering vult de inkomsten aan tot het minimuminkomen.	<ul style="list-style-type: none"> • Wijziging vermogen buitenland • Verblijf in buitenland (>13 weken) • Wijziging inkomen partner • Wijziging vermogen partner
Gemeente	Participatiewet (Participatiewet)	<p>Per 1 januari 2015 is de Participatiewet in werking getreden. De Participatiewet vervangt de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en een groot deel van de Wajong.</p> <p>De Participatiewet richt zich op iedereen met arbeidsvermogen, die tijdelijk extra ondersteuning nodig heeft om aan het werk te komen. Ook voorziet de Participatiewet in (een aanvulling op) de inkomsten tot het minimuminkomen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aanvraag/einde gezamenlijke huishouding • Wijziging inkomen • Wijziging aantal uur • Wijziging eigen vermogen • Wijziging vermogen buitenland • Verhuizing naar een andere gemeente • Melden vakantie • Wijziging inkomen partner • Wijziging vermogen partner

Kerngegevens handhaving

In de onderstaande tabel zijn alle gegevens waarover SZW, UWV en SVB rapporteren in hun jaarberichten met betrekking tot handhaving opgenomen voor de periode 2013-2015²⁷⁰. Voor de wetten die niet in deze tabel zijn opgenomen, maar die wel onderdeel zijn van dit onderzoek, zijn in genoemde jaarberichten noch elders gegevens gevonden met betrekking tot handhaving.

Tabel C-2: Kerngegevens handhaving per wet

Kerngegevens handhaving	2013	2014	2015
WWB			
Aantal personen WWB (x 1.000, ultimo) ¹	413	435	497 ²
Gepercipieerde detectiekans (%) ³	-	80	82
Kennis van de verplichtingen (%) ³	-	88	90
Aantal geconstateerde overtredingen met financiële benadeling (x 1.000) ⁴	4,9	11	11
Totaal benadelingsbedrag (x €1 mln) ⁴	20	62	66
TW			
Gemiddeld jaarvolume TW (x 1.000 uitkeringsjaren)	200	205	198
Aantal geconstateerde overtredingen met financiële benadeling (x 1.000) ⁵	2,5	2,6	1,9
Totaal benadelingsbedrag (x € 1 mln) ⁵	9,1	7,2	5,8
AIO			
Jaarvolume AIO (x 1.000, jaargemiddelde) ¹	39	40	40 ^{**}
Gepercipieerde detectiekans (%) ³	-	73	75
Kennis van de verplichtingen (%) ³	-	84	87
Aantal geconstateerde overtredingen met financiële benadeling (x 1.000) ⁶	0,2	0,3	0,5
Totaal benadelingsbedrag (x € 1 mln) ⁶	1,9	1,7	2,2
WAO + IVA + WGA			
Bestand in uitkeringen (x 1.000, ultimo) ⁵	560	553	545
Gepercipieerde detectiekans (%) ⁷	-	78	83
Kennis van de verplichtingen (%) ⁷	-	89	91
waarvan WAO ⁵	373	343	315
waarvan IVA ⁵	51	61	72
waarvan WGA ⁵	135	148	158
Aantal geconstateerde overtredingen met financiële benadeling (WAO + IVA + WGA, x 1.000) ⁵	1,7	1,8	1,7
Totaal benadelingsbedrag (WAO + IVA + WGA, x € 1 mln) ⁵	12	9,8	9,4

²⁷⁰ Gegevens over 2016 waren op het moment dat dit rapport is opgesteld niet gepubliceerd.

Kerngegevens handhaving	2013	2014	2015
Wajong			
Aantal Wajong-- uitkeringen (x 1.000 uitkeringen, ultimo) ⁵	239	251	249
Gepercipieerde detectiekans (%) ³	-	77	73
Kennis van de verplichtingen (%) ³	-	85	86
Aantal geconstateerde overtredingen met financiële benadeling (x 1 000) ⁵	1,3	1,5	1,2
Totaal benadelingsbedrag (x € 1 mln) ⁵	4,6	4,3	4,0
WW			
WW--uitkeringen (x 1.000 uitkeringsjaren) ⁵	335	364	343
Gepercipieerde detectiekans (%) ³	-	84	84
Kennis van de verplichtingen (%) ³	-	94	97
Aantal geconstateerde overtredingen met financiële benadeling (x 1.000) ⁵	31	43	27
Totaal benadelingsbedrag (x € 1 mln) ⁵	42	63	40
ZW			
Volume ZW (uitkeringsjaren) ⁵	96	92	88
Gepercipieerde detectiekans (%) ³	-	79	81
Kennis van de verplichtingen (%) ³	-	94	94
Aantal geconstateerde overtredingen met financiële benadeling (x 1.000) ⁵	1,6	1,2	0,7
Totaal benadelingsbedrag (x € 1 mln) ⁵	4,0	3,5	2,3
AOW			
Volume AOW (x 1.000 personen, jaargemiddelde) ⁶	3.172	3.259	3.329
Gepercipieerde detectiekans (%) ³	-	70	66
Kennis van de verplichtingen (%) ³	-	89	87
Aantal geconstateerde overtredingen met financiële benadeling (x 1.000) ⁶	1,3	0,6	0,7
Totaal benadelingsbedrag (x € 1 mln) ⁶	5,6	2,7	4,0
ANW			
Volume Anw (x 1.000 personen, jaargemiddelde) ⁶	65	47	39
Gepercipieerde detectiekans (%) ³	-	83	83
Kennis van de verplichtingen (%) ³	-	90	84
Aantal geconstateerde overtredingen met financiële benadeling (x 1.000) ⁶	0,2	0,1	0,1
Totaal benadelingsbedrag (x € 1 mln) ⁶	1,9	1,9	2,2
AKW			
Aantal gezinnen AKW	1.929	1.922	1.917
Gepercipieerde detectiekans (%) ³	-	71	74
Kennis van de verplichtingen (%) ³	-	78	76
Aantal geconstateerde overtredingen met financiële benadeling (x 1.000) ⁶	2,1	2,3	1,5
Totaal benadelingsbedrag (x € 1 mln) ⁶	1,7	1,2	1,2

-
- 1 Bron: CBS, Bijstandsuitkeringenstatistiek.
 - 2 Voorlopig cijfer.
 - 3 Ipsos «Kennis der verplichtingen en detectiekans 2015». Cijfers voor 2013 zijn niet beschikbaar.
 - 4 Bron: SZW-berekening op basis van informatie van CBS
 - 5 Bron: UWV-jaarverslag
 - 6 Bronnen: SVB, Jaarverslag en SVB, Administratie.
 - 7 Ipsos «Kennis der verplichtingen en detectiekans 2015». Kerncijfers preventie alleen van toepassing op WGA en WAO. Cijfers voor 2013 zijn niet beschikbaar.

Appendix D. De onderzoekbaarheid van beleid en interventies, per interventie

Deze appendix bevat een toelichting op tabel 5-1. Per interventie wordt beschreven wat deze inhoudt, de mogelijke onderzoeksmethode, de beoogde uitkomstmaten en de beschikbare data.

Preventie

Op het terrein van preventie zetten uitvoeringsorganisaties verschillende interventies in. Doel is om onbewuste en bewuste fraude te voorkomen. Onbewuste fraude kan worden voorkomen door voorlichting te geven over de verplichtingen die verbonden zijn aan het ontvangen van een uitkering. Ook kan de nalevingsbereid worden vergroot door meer informatie te geven over het belang van het zich houden aan de regels. Om bewuste fraude te voorkomen moet voorlichting ook de consequenties van het niet naleven van de regels duidelijk maken. Uitkeringsontvangers en mensen die een uitkering aanvragen moeten het beeld krijgen dat fraude niet loont.

Voorlichting wordt ingezet aan de poort, om te voorkomen dat onrechtmatig gebruik wordt gemaakt van sociale zekerheid. Daarnaast wordt voorlichting ingezet bij bestaande uitkeringsontvangers. Naast voorlichting wordt aan de poort screening ingezet om onrechtmatige instroom te voorkomen. Verder wordt samengewerkt met wijkteams om te voorkomen dat mensen in financiële problemen komen en daarmee een aanleiding hebben om fraude te plegen.

1. Voorlichting en screening aan de poort

Vooraf gemeenten hebben veel interventies die instroom in de uitkering proberen te voorkomen van mensen die geen recht hebben op een uitkering. Actieve gemeenten werpen verschillende drempels op voordat mensen een uitkering kunnen aanvragen. Zo moeten zij na het verzoek om een uitkering eerst naar een consulent die de verzoeker voorlicht over rechten en plichten in de bijstand. Een deel van de gemeenten doet dit groepsgewijs. Pas daarna kan de aanvraag worden ingediend. De ervaring van gemeenten is dat dan al een deel van de verzoekers afvalt. Het doel van de voorlichting is in eerste instantie een hoger kennisniveau, hetgeen vervolgens kan leiden tot minder onrechtmatige aanvragen.

Na indienen van de aanvraag wordt een aanvrager gescreend. Dit gebeurt in gesprekken, huisbezoeken en via bestandsanalyses. Het doel hiervan is een hoger aantal rechtmatige toekenningen. Ook dan valt een deel af. Uiteindelijk wordt maar een deel van de aanvragen toegekend. Uitkomstmaat van dit beleid is een kleiner aantal onrechtmatige toekenningen.

Bewijs causale relatie

Om het effect van deze interventies te onderzoeken kunnen gemeenten die een actief beleid 'aan de poort' voeren worden vergeleken met gemeenten die dat niet doen. Door gemeenten onderling te vergelijken kan de causale relatie tussen beleid en uitkomstmaten worden gemeten op niveau 4 van de effectenladder.

Uitkomstmaten

Uitkomstmaten van dit beleid zijn:

- betere kennis van verplichtingen en hogere nalevingsbereidheid;
- een grotere gepercipieerde pakkans, sanctiekans en sanctie-ernst;
- minder onrechtmatige aanvragen;
- minder onrechtmatige toekenningen.

Beschikbare data

Bij gemeenten zijn data beschikbaar over:

- het aantal verzoeken om een uitkering;
- het aantal verzoeken dat leidt tot een formele aanvraag;
- het aantal formele aanvragen dat leidt tot een toekenning van de uitkering.

Daarnaast is bij gemeenten op persoonsniveau bekend welke voorlichtings- en screeningsinstrumenten zijn ingezet.

Het aantal onrechtmatige aanvragen en toekenningen is niet bekend. Alleen het totaal aantal aanvragen en toekenningen is bekend. Verondersteld kan worden dat de interventie alleen onrechtmatige aanvragen en toekenningen voorkomt. De vermindering van het aantal feitelijke aanvragen en toekenningen kan dan als proxy dienen voor de daling van het aantal onrechtmatige aanvragen en toekenningen.

De gemeente heeft geen informatie over de kennis van verplichtingen, de nalevingsbereidheid en de gepercipieerde pakkans, sanctiekans en sanctie-ernst van de afgevalen aanvragers en van degenen aan wie een uitkering is toegekend. Deze uitkomstmaten kunnen worden gemeten via enquêtes. Om op gemeenteniveau betrouwbare gegevens over deze uitkomstmaten te verzamelen zou een zeer grote steekproef nodig zijn. Dit brengt aanzienlijke kosten met zich mee.

Onderzoekbaarheid

Om er een onderzoek op te doen zou een enquête moeten worden opgezet onder alle gemeenten om de relevantie data uit te vragen. Naast de uitkomstmaten moet het beleid worden uitgevraagd, bijvoorbeeld:

- Is digitaal aanvragen mogelijk?
- Wordt altijd een persoonlijk gesprek gevoerd over rechten en plichten voordat een aanvraagformulier kan worden ingevuld?
- Wordt altijd een groepsgesprek gevoerd over rechten en plichten voordat een aanvraagformulier kan worden ingevuld? Zijn aanvragers verplicht om een groepsgesprek bij te wonen?
- Wordt iedereen gescreend voordat de uitkering wordt toegekend? Zo ja hoe?

De uitkomstmaten (aantal verzoeken, aantal aanvragen en aantal toekenningen) zijn bekend bij gemeenten. Gemeenten vullen deze informatie in, in een cliëntvolgsysteem. Ook de interventies die worden gepleegd worden ingevuld in het cliëntvolgsysteem. Het is dus bekend of iemand naar een groepsbijeenkomst is geweest of niet. Gemeenten zouden deze gegevens dus kunnen leveren.

Op de data kan een analyse worden gedaan waarbij het aanvraagpercentage (aanvragen gedeeld door verzoeken) en het toekenningspercentage (toekenningen gedeeld door aanvragen) wordt verklaard uit beleid en andere factoren die de instroom bepalen, zoals de kenmerken van de bevolking en of er bijvoorbeeld een afspraak is om vluchtelingen te huisvesten. Kenmerken van de bevolking zijn beschikbaar bij het CBS. Met deze analyse kan worden bepaald of het beleid leidt tot minder toekenningen. Daarbij past wel de kanttekening dat er bereidheid moet zijn bij gemeenten om aan het onderzoek mee te werken. Er moeten voldoende gemeenten bereid zijn de vragenlijst in te vullen om een zinvolle analyse te kunnen doen. Onder die voorwaarden kan een bewijsniveau van 4 worden bereikt.

In hoeverre niet alleen onrechtmatige toekenningen maar ook rechtmatige toekenningen worden voorkomen kan niet worden onderzocht. Daartoe zou van degenen die de aanvraag niet doorzetten bekend moeten zijn of zij aan de voorwaarden voor een uitkering voldoen. Dit is niet bekend. Verder is in principe onderzoekbaar of de voorlichting heeft geleid tot een hoger kennisniveau en een verandering van de perceptie van de pakkans, de sanctie-kans en de sanctie-ernst, , maar dit brengt zeer hoge kosten met zich mee. Dit vergt aanvullend een uitgebreide steekproef onder burgers van de deelnemende gemeenten.

2. Voorlichting uitkeringsontvangers

Een actieve voorlichting/communicatiestrategie zou moeten leiden tot meer spontane meldingen van veranderde situaties met betrekking tot woonsituatie, inkomen en vermogen. Dit kan worden onderzocht via experimenten of vergelijking tussen instanties met verschillende communicatiestrategieën.

Uit (inter)nationaal onderzoek valt reeds een en ander te leren, bijvoorbeeld over hetgeen werkt in de communicatie. Uit onderzoek van het Behavioural Insights Team (BIT) in het VK blijkt dat er een aantal lessen te trekken is uit het grote aantal experimenten dat de afgelopen jaren is gedaan om te onderzoeken hoe mensen reageren op communicatie om fraude te verminderen. Onderstaande box vat de lessen samen.

Box 5-1: ‘Lessons from behavioural science – seven steps to reduce fraud, error and debt’

The seven insights below are all based on evidence from behavioural science. They show that, by going with the grain of how people behave, we can reduce the prevalence of fraud, error and debt.

- Insight 1. **Make it easy:** Make it as straightforward as possible for people to pay tax or debts, for example by pre-populating a form with information already held.
- Insight 2. **Highlight key messages:** Draw people’s attention to important information or actions required of them, for example by highlighting them upfront in a letter.
- Insight 3. **Use personal language:** Personalise language so that people understand why a message or process is relevant to them.
- Insight 4. **Prompt honesty at key moments:** Ensure that people are prompted to be honest at key moments when filling in a form or answering questions.
- Insight 5. **Tell people what others are doing:** Highlight the positive behaviour of others, for instance that ‘9 out of 10 people pay their tax on time’.
- Insight 6. **Reward desired behaviour:** Actively incentivise or reward behaviour that saves time or money.
- Insight 7. **Highlight the risk and impact of dishonesty:** Emphasise the impact of fraud or late payment on public services, as well as the risk of audit and the consequences for those caught.

Bron: Behavioural Insights Team (2012). Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt. Cabinet Office, London.

UWV, SVB en – in minder mate – gemeenten maken gebruik van deze inzichten bij het vormgeven van beleid. Daarnaast worden in beperkte mate experimenten uitgevoerd om te zien hoe de inzichten kunnen worden toegepast op de eigen doelgroep. Zo voerde de SVB een experiment uit om uitkeringsontvangers te stimuleren om zelf te melden of ze samenwonen. Via een herinneringsbrief werd een experimentgroep van Anw-gerechtigden herinnerd aan de inlichtingenplicht en verzocht om eventuele wijzigingen door te geven. De SVB heeft het effect van de brief onderzocht door de spontane meldingen in de onderzoeksgroep die de brief heeft gekregen te vergelijken met de spontane meldingen in de groep die geen brief heeft gekregen. Hieruit bleek dat de brief leidden tot een hoger aantal spontane meldingen. Dit soort experimenten kan breder worden ingezet.

Varianten op het experiment van de SVB zijn:

- verschillende varianten van de brief testen;
- een dergelijke brief te sturen over andere onderdelen van de inlichtingenplicht;
- een verplichting opnemen om de brief terug te sturen en daarin aan te geven of je al dan niet samenwoont, inkomen of vermogen hebt. Daarmee wordt een omissiedelict omgezet in een actief delict.

Het Behavioural Insights Team in Engeland heeft bijvoorbeeld een experiment uitgevoerd om fraude met de ‘Single Person Discount’ regeling te verminderen. Deze regeling geeft alleenstaanden 25 procent korting op de gemeentebelastingen. Om fraude te bestrijden sturen sommige gemeenten elk jaar of om de twee jaar een formulier waarop gebruikers moeten aangeven of ze nog steeds alleen wonen. Daardoor wordt misbruik een actieve vorm van fraude in plaats van een omissiedelict. Het experiment bestond uit een andere formulering van de begeleidende brief bij het formulier dat gebruikers moeten invullen. Ten opzichte van de oorspronkelijke brief leidde dit tot een daling van het aantal gebruikers met 6 procent.²⁷¹

Bewijs causale relatie

Het effect van een experiment wordt onderzocht door de groep die een brief heeft gekregen te vergelijken met een groep die de brief niet heeft gekregen. Ingeval meerder varianten van brieven worden gestuurd worden deze ook onderling vergeleken. De uitkomstmaten moeten zowel in een periode voor de start van het experiment en vanaf de start van het experiment bekend zijn voor zowel de behandelgroep (de groep die een brief krijgt) als de

²⁷¹ Behavioural Insights Team (2012). Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt. Cabinet Office, London.

controlegroep. Met dergelijk onderzoek kan een bewijsniveau 4 (volgens eerste aanwijzingen effectief) worden bereikt. Als aan strenge eisen wordt voldaan is zelfs niveau 5 (bewezen) haalbaar.

Uitkomstmaten

Uitkomstmaten van dit beleid zijn:

- betere kennis van verplichtingen en hogere nalevingsbereidheid;
- een grotere gepercipieerde pakkans, sanctiekans en sanctie-ernst;
- meer spontane meldingen.

Beschikbare data

Bij uitvoeringsinstanties (UWV, SVB, gemeenten) zijn data beschikbaar over het aantal spontane meldingen. Bij de SVB moest handmatig worden nagegaan op welk deel van de inlichtingenplicht de spontane meldingen betrekking hadden. Onbekend is in hoeverre dit bij UWV en gemeenten geregistreerd is.

Onderzoekbaarheid

De kennis van verplichtingen en nalevingsbereidheid van de doelgroep en de gepercipieerd pakkans, sanctiekans en sanctie-ernst zal bij voorkeur voor en na het experiment gemeten moeten worden met een enquête. Een enquête voor het experiment kan echter het experiment verstoren. Er kan dan worden volstaan met alleen een enquête na afloop van het experiment. Indien de controlegroep en de behandelgroep dezelfde kenmerken hebben, mag verondersteld worden dat verschillen zijn ontstaan als gevolg van het experiment.

Controle

Controle vindt plaats in het kader van een rechtmatige uitvoering. Doel is om ervoor te zorgen dat als fraude plaatsvindt dit gesignaleerd wordt. Daartoe worden bestanden gekoppeld, gegevens uitgewisseld risico-analyses en thema-onderzoeken verricht en volgens klantmanagers fraude-alertheid trainingen. De activiteiten liggen veelal in de normale uitvoeringspraktijk, en niet bij de handhavingsafdeling.

3. Bestandskoppeling

In de uitvoeringspraktijk worden integrale bestandskoppelingen verricht met onder andere data van de belastingdienst en de gemeentelijke basisadministratie. Door deze structurele uitwisseling is witte fraude (bijverdienen met een geregistreerde baan) vrijwel onmogelijk geworden. UWV verrekent sinds kort witte bijverdiensten op basis van gegevens van de belastingdienst en niet meer op basis van wat mensen zelf aanleveren in het kader van de inlichtingenplicht. Ook samenwoonfraude is lastiger geworden. Dat kan alleen nog als partners ieder op een ander adres zijn ingeschreven. Naar verwachting heeft bestandskoppeling de hoeveelheid fraude sterk doen dalen.

Indien vanuit privacy overwegingen de verdere mogelijkheden voor bestandskoppeling worden beperkt dan kan dit leiden tot meer fraude. Dit moet worden afgewogen tegen de toename van de privacy.

Bewijs causale relatie

Bestandskoppeling is een goed onderbouwde interventie (niveau 3 van de effectenladder). De inzet van meer bestandskoppeling zal geleid hebben tot minder fraude: de detectiekans is omhoog gegaan. Uit onderzoek van Ipsos (2016) blijkt dat de kans op detectie bij wit bijverdienen stelselmatig hoger wordt ingeschat dan de kans op zwart bijverdienen. Dit wetende kunnen mensen natuurlijk proberen de regels te ontwijken door zwart bij te verdienen, of, bij samenwoonfraude, zich niet op hetzelfde adres in te schrijven. Een deel van de fraude zal zich daarom verplaatsen.

Wanneer bestandskoppeling (of juist vermindering van de mogelijkheden om bestanden te koppelen) voor het hele bestand wordt doorgevoerd, kan het effect niet worden gemeten door een behandelgroep te vergelijken met een controlegroep. Wel kan over de tijd worden gemeten of de uitkomstmaten toe of afnemen. Dit levert bewijs op niveau 4 van de effectenladder.

Bestandskoppeling verhoogt de kans dat fraude wordt opgemerkt. Het kan dus leiden tot meer fraudesignalen. Anderzijds kan het op wat langere termijn ook leiden tot minder fraudesignalen: doordat de detectiekans

omhoog gaat zullen meer mensen spontaan melden dat zij bijverdienen of samenwonen. Hetzelfde geldt voor het aantal handhavingsonderzoeken. Het aantal spontane meldingen stijgt naar verwachting door bestandskoppeling.

Aangezien de richting van het effect op theoretische basis niet vaststaat, is het lastig conclusies te verbinden aan de ontwikkeling van de uitkomstmaten.

Uitkomstmaten

Uitkomstmaten zijn:

- aantal externe fraudesignalen;
- aantal handhavingsonderzoeken;
- meer spontane meldingen;
- gepercipieerde detectiekans.

Mogelijk valt er een relatie te leggen met uitkeringslasten. Dit is echter lastig, omdat veel andere factoren ook invloed hebben op de uitkeringslasten. Dit kan alleen als er een controlegroep is.

Beschikbare data

De uitkomstmaten zijn beschikbaar binnen UWV en SVB. Het aantal spontane meldingen is vermoedelijk niet geregistreerd naar type fraude.

Onderzoekbaarheid

Voor een onderzoek moeten over een langere termijn de uitkomstmaten in kaart worden gebracht. Daarnaast moet in beeld worden gebracht op welke momenten de mogelijkheden zijn toegenomen of afgenomen om bestanden te koppelen. Wanneer op die momenten dalingen of stijgingen in het aantal fraudemeldingen, fraudeonderzoeken of spontane meldingen zichtbaar zijn kan dit mogelijk worden toegerekend aan bestandskoppelingen. De gepercipieerde detectiekans is niet goed meetbaar omdat deze op het niveau van gemeenten bekend moet zijn. Daarvoor zou een zeer omvangrijke enquête moeten worden uitgezet.

4. Uitwisseling gegevens

Het vergroten van externe signalen gebeurt door samenwerking met externe partijen. Zo zijn er de interventieteams: samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, Inspectie SZW, de Belastingdienst, UVW, de SVB, de Politie en het OM. Naast uitkeringsfraude zijn deze teams gericht op fiscale fraude en illegale arbeid. De interventieteams worden landelijk uitgerold. Daarnaast zijn er Joint Social Fraud (JSF) teams. Deze teams zijn er in enkele politieregio's in Oost Nederland (Zwolle, Arnhem) en zijn specifiek gericht op uitkeringsfraude. Het gaat om afspraken tussen politie enerzijds en gemeenten, SVB en UWV anderzijds. Politie agenten zijn bij het invoeren en uitlezen van het eigen meldingsregistratie extra alert op termen als uitkering, bijstand, samenwonen, zwart werken etc. Er wordt een query gedraaid op alle meldingen in het politiesysteem. Overal waar een match met de zoektermen plaatsvindt, wordt de BSN van de betreffende persoon geregistreerd. De BSN gegevens gaan naar de gemeente, die vervolgens checkt of de persoon een uitkering ontvangt en of er onderzoek noodzakelijk is. Er is sprake van een convenant om informatie met gemeenten te kunnen uitwisselen, zonder tussenkomst van het OM.

Resultaten Joint Social Fraud. De politie stuit tijdens haar werk regelmatig op zaken, waarbij een vermoeden van uitkeringsfraude ontstaat. Zo komt de politie veel in aanraking met huiselijk geweld of burenruzies, waarbij vaak blijkt dat personen samenwonen, terwijl zij op verschillende adressen staan ingeschreven. Samenwoning is de meest voorkomende uitkeringsfraude. Ook personen die voor handel in verdovende middelen worden aangehouden, hebben vaak ook een uitkering, waarbij zij de inkomsten uit de drugshandel niet opgeven. Illegale prostitutie en handel in gestolen goederen, waarbij het internet veelal wordt gebruikt, zijn ook incidenten waarbij de verdachten ook een uitkering blijken te hebben van de gemeente. Door deze informatie met elkaar te delen kunnen politie en OM elkaar versterken.

In 2015 zijn er ruim 280 mogelijke zaken van uitkeringsfraude door de politie verstrekt aan de gemeenten, waarbij er na onderzoek 37 uitkeringen zijn stopgezet. In 2016 zijn er al meer dan 40 uitkeringen stopgezet op basis van deze JSF

informatie verstrekkingen. Over deze 2 jaar kun je vaststellen dat er al ruim 1,1 miljoen euro aan overheidsgeld is bespaard.²⁷²

Bewijs causale relatie

Volgens de politie hebben de JSF teams in 2015 € 1,1 miljoen opgeleverd. Het is echter niet gezegd dat de signalen die zijn binnengekomen via de JSF-teams anders niet zouden zijn gemeld. Daarvoor moeten de gemeenten waarin de JSF teams actief zijn vergeleken worden met andere gemeenten Omdat de JSF-teams in een beperkt aantal gemeenten actief zijn is het mogelijk om te bepalen of hierdoor het aantal fraudesignalen is toegenomen. Er moet dan wel worden gecorrigeerd voor ander beleid in de gemeente. Voor een dergelijk onderzoek is een enquête onder gemeenten vereist. Hiermee is bewijsniveau 4 (volgens eerste aanwijzingen effectief) of 5 (bewezen) haalbaar.

Uitkomstmaten

Uitkomstmaten zijn:

- het aantal externe fraudesignalen, naar type fraude en naar bron (waaronder JSF);
- het aantal opgelegde sancties;
- gepercipieerde detectiekans.

Beschikbare data

De uitkomstmaten (het aantal fraudesignalen) zijn bekend bij uitvoeringsinstellingen. Toegepaste sancties zijn ook bekend. Voor gemeenten zijn toegepaste sancties beschikbaar via het CBS.

Onderzoekbaarheid

De aanpak van dit onderzoek is vergelijkbaar met dat naar het effect van beleid aan de poort. Er wordt een enquête onder gemeenten en daarnaast ook bij UWV en SVB. Daarin wordt gevraagd naar de uitkomstmaten en deelname aan JSF. Vervolgens wordt een regressieanalyse uitgevoerd die het aantal fraudesignalen en het aantal sancties verklaart uit kenmerken van de gemeente en of er wel of geen JSF convenant is. De gepercipieerde detectiekans is niet goed meetbaar, omdat deze op het niveau van gemeenten bekend moet zijn. Daarvoor zou een zeer omvangrijke enquête moeten worden uitgezet.

5, 6 en 7. Risicoanalyses, themaonderzoeken, trainingen op fraudealertheid

Wat betreft het vergroten van het aantal interne fraudesignalen noemen gemeenten, SVB en UWV de volgende acties:

- Fraude-alertheidtrainingen die klantmanagers alert moeten maken op fraudesignalen.
- Themaonderzoeken: een aantal gemeenten noemt themaonderzoeken naar alleenstaanden of alleenstaande moeders die een kind krijgen. Dit kan een aanwijzing zijn voor woonfraude. SVB en UWV noemen themaonderzoeken naar IP-adressen en bankrekeningnummers. Soms worden meerdere uitkeringsaanvragen gedaan vanaf dezelfde computer. Dat kan een tussenpersoon zijn die uitkeringen aanvraagt voor meerdere buitenlandse werknemers, maar het kan ook duiden op fraude.
- Risicoanalyse op eigen bestand (big data/ intelligence risicobeheer). Hierbij wordt onderzocht, al dan niet met big data technieken, binnen welke groepen er een grotere kans op het plegen van fraude bestaat.

Bewijs causale relatie

Of deze interventies hebben geleid tot meer fraudesignalen is moeilijk te onderzoeken. Daartoe moet het aantal fraudesignalen worden vergeleken met een situatie waarin de interventies niet zijn uitgevoerd. Bij SVB en UWV is dit niet mogelijk, omdat er maar één uitkeringsinstantie is. Ook bij gemeenten is dit lastig, omdat de meeste gemeenten thema onderzoeken doen. Verder zijn de interventies verschillend, elke gemeente doet het op zijn eigen manier. Probleem is dat daardoor geen zuivere vergelijkingen mogelijk zijn tussen gemeenten met en zonder thema-onderzoeken. Waarschijnlijk is bewijsniveau 5 (bewezen) niet haalbaar, maar 4 (volgens eerste aanwijzingen effectief) wel. Daartoe zouden veranderingen in de tijd in het aantal fraudesignalen gekoppeld moeten worden aan veranderingen in beleid.

²⁷² Factsheet Samenwerkingsovereenkomst JSF december 2016.

Uitkomstmaten

Uitkomstmaten zijn:

- het aantal interne fraudesignalen, naar type fraude;
- het aantal opgelegde sancties.

Beschikbare data

De uitkomstmaten (het aantal fraudesignalen) zijn bekend bij uitvoeringsinstellingen. Toegepaste sancties zijn ook bekend. Voor gemeenten zijn deze data beschikbaar via het CBS.

Onderzoekbaarheid

Voor een onderzoek moeten over een langere termijn de uitkomstmaten in kaart worden gebracht. Daarnaast moet in beeld worden gebracht op welke momenten welke acties zijn ondernomen om het aantal interne fraudesignalen te verhogen. Ook ander beleid dat invloed kan hebben gehad op het aantal fraudesignalen moet in beeld worden gebracht. Wanneer op die momenten dalingen of stijgingen in het aantal interne fraudesignalen kan dit mogelijk worden toegerekend aan beleid.

Opsporing

Uitvoeringsinstellingen kunnen meer fraude opsporen door de opsporingscapaciteit te vergroten of door de capaciteit efficiënter in te zetten. Dit laatste gebeurt in de praktijk door te screenen voordat een fraudeonderzoek wordt gestart.

8. Inzetten meer capaciteit

Verschillende gemeenten zetten extra FTE in om het aantal meldingen/fraudesignalen te kunnen onderzoeken. In sommige gemeenten, maar ook bij SVB en UWV, werden niet alle fraudesignalen onderzocht. Het kwam ook voor dat uitkeringsambtenaren niet alle signalen melden aan de handhavingsafdeling, omdat deze overbelast is.

Bewijs causale relatie

Om een causale relatie vast te stellen zou moeten worden onderzocht of een toename van het aantal FTE heeft geleid tot een toename van het aantal fraudeonderzoeken, en bij voorkeur tot een toename van geconstateerde fraudegevallen. Onderzoek kan worden gebaseerd op historische data. Dit kan bewijs opleveren op niveau 3 of 4 van de effectenladder. Er moeten dan wel voldoende verschillen zijn tussen gemeenten/regiokantoren in de capaciteit die zij inzetten.

Ook kan een experiment worden opgezet. Dit kan binnen SVB of UWV. Daarbij kunnen regiokantoren worden geselecteerd die een periode meer capaciteit krijgen voor de opsporing. De ontwikkeling van de uitkomstmaten van deze kantoren kunnen in de tijd worden vergeleken met die van kantoren die geen extra capaciteit hebben gekregen. Dit kan bewijs opleveren op niveau 4 of 5, indien het experiment zeer goed is opgezet. Als er alleen capaciteit wordt toegekend, en geen specifieke aanwijzing hoe die capaciteit moet worden ingezet, dan is het de vraag of de resultaten van het onderzoek ook buiten het experiment valide zijn. Met andere woorden: toekenning van extra capaciteit na het experiment hoeft dan niet tot dezelfde resultaten te leiden als binnen het experiment.

Uitkomstmaten

Uitkomstmaten zijn:

- aantal fraudeonderzoeken;
- aantal geconstateerde fraudegevallen.

Beschikbare data

Bij UWV en SVB zijn de uitkomstmaten bekend. Bij gemeenten zijn eveneens de uitkomstmaten bekend. Bij het CBS zijn data van gemeenten beschikbaar over het aantal geconstateerde fraudegevallen, maar niet het aantal fraudeonderzoeken. De Bijstandsfraudestatistiek (BFS) van het CBS is in 2012 gestopt.

Onderzoekbaarheid

Als onderzoek wordt gebaseerd op historische data dan moeten de capaciteitsdata en het aantal fraudeonderzoeken over een aantal jaren worden uitgevraagd bij de uitvoeringsinstellingen. De analyse kan dan gebaseerd zijn op verschillen tussen gemeenten of, binnen UWV en SVB op verschillen tussen regiokantoren. Niet in alle organisaties is er een duidelijke scheiding tussen handavingsambtenaren en uitkeringsambtenaren.

Experimenten waarbij variatie is in de capaciteit van regiokantoren blijkt in de praktijk zeer lastig. UWV heeft ervaring met experimenten waarbij de capaciteit voor het aan het werk helpen van werklozen of arbeidsongeschikten verschilt tussen regiokantoren. Deelname aan het experiment is doorgaans vrijwillig. Daardoor kunnen de kantoren in de behandelgroep andere kenmerken hebben dan de kantoren in de controlegroep. Bij een experiment worden bij voorkeur de behandelgroep en de controlegroep vastgesteld op basis willekeur.

9. Screening

Verskillende gemeenten voeren, nadat een fraudesignaal is ontvangen, een screening uit voordat een fraudeonderzoek wordt ingezet. Ook UWV en SVB doen dit. Een fraudeonderzoek is duur en gaat gepaard met overlast voor burgers, bijvoorbeeld als een huisbezoek plaatsvindt. Uitvoeringsinstellingen proberen dit te voorkomen. Dit gebeurt door het screenen van databestanden, bijvoorbeeld (waterverbruik) of facebook.

Bewijs causale relatie

Om het effect van screening voordat er een fraudeonderzoek wordt ingezet op het succes van het onderzoek te kunnen meten moet de interventie duidelijk zijn beschreven. Er moeten duidelijke verschillen zijn in wat uitvoeringsinstellingen doen. Er kan dan worden onderzocht of de succeskans van onderzoek na screening is gestegen. Daarvoor zijn cijfers nodig over het succes van onderzoek (het aantal fraudegevallen dat leidt tot een ontdekte fraude) bekend zijn. Deze data zijn bij gemeenten, UWV en SVB bekend en kunnen via een enquête worden uitgevraagd. Bij een onderzoek onder gemeenten kunnen gemeenten onderling vergeleken worden. Deze interventie is daarmee onderzoekbaar op niveau 4 (volgens eerste aanwijzingen effectief) of 5 (bewezen). Bij een onderzoek bij SVB of UWV kan alleen een vergelijking in de tijd worden gemaakt, maar niet tussen kantoren, omdat deze hetzelfde beleid voeren. Een vergelijking in de tijd levert zwak bewijs op, mogelijk niveau 3 of 4 op de effectenladder.

Uitkomstmaten

Uitkomstmaten zijn:

- het aantal fraudesignalen, naar type fraude en naar bron (intern en extern);
- het aantal ingezette fraudeonderzoeken;
- het aantal opgelegde sancties;
- succespercentage fraudeonderzoek (het aantal fraudegevallen dat leidt tot een ontdekte fraude).

Beschikbare data

Het aantal fraudeonderzoeken en het succes daarvan is bekend bij gemeenten, UWV en SVB. Tot 2012 werd gemeentelijke informatie over fraude-onderzoeken verzameld door het CBS. Deze Bijstandsfraudestatistiek (BFS) is in 2012 gestopt.

Onderzoekbaarheid

Bij UWV en SVB kan in de tijd worden gekeken of het succes van fraudeonderzoek is toegenomen in de tijd vanaf het moment dat screening is toegepast.

Bij gemeenten kunnen gemeenten die een verschillend beleid voeren onderling vergeleken worden. Dit gebeurt door een enquête onder gemeenten. De vragenlijst vraagt de uitkomstmaten uit en het gevoerde beleid, bijvoorbeeld:

- Wordt elk fraudesignaal onderzocht?
- Of wordt eerste een screening gedaan?
- Welke bronnen worden gebruikt bij de screening?
- Waar bestaat het uiteindelijke onderzoek uit, naar type fraude?

De uitkomstmaat is het succespercentage van fraudeonderzoeken: het aantal opgelegde sancties als percentage van het aantal onderzoeken. We voeren een regressieanalyse uit waarbij we het succespercentage verklaren uit het beleid en kenmerken van de gemeente.

Sanctionering

10. Fraudewet

Het sanctioneringsbeleid van gemeenten UWV en SVB is gebaseerd op de Fraudewet van 2013. Met de Fraudewet is gemeenten een aantal aanvullende bestuursrechtelijke instrumenten in handen gegeven om fraudeurs aan te pakken. De wet beoogt uitvoering te geven aan een strenger frauderegime voor zowel de sociale zekerheid als de arbeidswetgeving. Het bestaande sanctiestelsel had naar het oordeel van de regering onvoldoende ontmoedigende werking op de categorie doelbewuste en calculerende fraudeurs. Hogere straffen, zo stelt de memorie van toelichting, moeten mensen en bedrijven bevestigen dat eerlijkheid het langst duurt en hen ervan te weerhouden om in de verleiding te komen de regels te overtreden. Wanneer de fraudeur getroffen wordt in zijn portemonnee zal dit een afschrikkend effect hebben (Pwc, 2014).

Doel is dus het voorkomen van fraude en het vergroten van de sanctiekans en de sanctie-ernst. Deze doelen hangen samen: door de gepercipieerde sanctiekans te verhogen loont het minder om te frauderen, waardoor minder mensen zullen frauderen.

Bewijs causale relatie

Om een causale relatie aan te tonen moet eerst worden aangetoond dat het beleid van UWV, SVB en gemeenten is veranderd als gevolg van de Fraudewet. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van verschillen tussen UWV, SVB en gemeenten en tussen gemeenten onderling. Voor invoering van de Fraudewet waren er verschillen in het wettelijk kader dat van toepassing was, na invoering van de Fraudewet niet meer. Het beleid van SVB, UWV en gemeenten zou dus meer naar elkaar kunnen zijn toegegroeid.

Vervolgens moet een relatie worden gelegd tussen effectmaten en beleid. Het is mogelijk om de ontwikkeling van de gepercipieerde sanctiekans in de tijd te volgen en te kijken of de invoering van de Fraudewet, en de latere versoepeling, invloed heeft gehad op gepercipieerde sanctiekans. Daarnaast kan ook gekeken worden naar de ontwikkeling van de teruggevorderde bedragen. Dit zegt iets over de sanctie-ernst. Zijn er trendbreuken te zien in het aantal en de omvang van de teruggevorderde bedragen op de momenten dat de Fraudewet is ingevoerd en daarna weer versoepeld? De analyse wint aan kracht als gebruik wordt gemaakt van verschillen in beleid tussen gemeenten voor invoering van de Fraudewet. Het effect van de Fraudewet zal naar verwachting groter zijn in gemeenten die voor invoering van de Fraudewet coulanter waren. Dit levert bewijs op op niveau 4 van de effectenladder.

Om het effect van sancties te onderzoeken kunnen in theorie ook experimenten worden uitgevoerd. Ethisch is dit echter lastig: dan zou een experimentgroep te maken krijgen met hogere sancties dan de controlegroep. Daarnaast kan het effect op de gepercipieerde sanctiekans in de rest van de uitkeringspopulatie niet met een experiment worden gemeten.

Tenslotte kan een literatuuronderzoek worden gedaan naar wat er uit internationaal onderzoek naar het effect van sancties blijkt. Indien er voldoende onderzoek beschikbaar is, levert dit bewijs op op niveau 3. Het geeft dan aan dat de veronderstellingen waarop de Fraudewet is gebaseerd plausibel zijn.

Uitkomstmaten

Uitkomstmaten zijn:

- sanctie kans: aandeel opgespoorde fraudegevallen waarbij sanctie wordt opgelegd;
- sanctie-ernst: hoogte geldboetes en teruggevorderde bedragen;
- gepercipieerde sanctiekans en sanctie-ernst.

Beschikbare data

De gepercipieerde pakkansen voor de verschillende wetten en type fraude zijn bekend uit de onderzoeken van Ipsos: Kennis Verplichtingen en Detectiekans. Deze zijn beschikbaar voor de jaren 2012, 2014, 2015 en 2016.

Deze onderzoeken zijn gebaseerd op enquêtes onder uitkeringsontvangers. De vraagstelling is in 2014 iets veranderd waardoor de vergelijkbaarheid met 2012 niet volledig is. Deze gegevens zijn beschikbaar voor de afzonderlijke wetten. De gegevens zijn niet beschikbaar op het niveau van afzonderlijke gemeenten.

De teruggevorderde bedragen zijn bekend bij UWV en SVB. Het CBS verzamelt sinds 2013 gegevens bij gemeenten in de Bijstandsdebiteuren en Fraudestatistiek (BDFS). Dit zijn gegevens op persoonsniveau, op basis waarvan ook recidive achterhaald kan worden. De BDFS is een voortzetting van de per 31 december 2012 stopgezette Bijstandsdebiteurenstatistiek (BDS). De BDFS bevat informatie over waarom de sanctie is opgelegd (welk type fraude), hoe hoog de vordering is en of er een boete is opgelegd, de hoogte van de boete, en of de vordering betaald is. Ook is bekend of er is afgeboekt op de vordering. In de BDFS sluit het begrip 'Vordering wegens fraude' aan bij de per 1 januari 2013 ingevoerde Fraudewet. In de oude fraudestatistiek werd informatie gevraagd over afgeronde fraudeonderzoeken, ongeacht de uitkomst. In de nieuwe opzet verstrekken de gemeenten informatie over bijstandsfraude, ongeacht de wijze waarop de overtreding is gedetecteerd. Alle geconstateerde fraude moet dus worden aangeleverd. In de Bijstandsdebiteurenstatistiek (BDS) zoals die van 2001 tot en met 2012 op StatLine van het CBS werd gepubliceerd stonden verwijtbare vorderingen vermeld. Deze komen in grote lijnen overeen met de fraude- en boetevorderingen zoals die nu in de BDFS zijn opgenomen. Volgens het CBS is er een beperkte trendbreuk tussen 2012 en 2013 (CBS 2013).²⁷³

Volgens CBS en gemeenten zijn deze data in de BDFS niet volledig. Zo zijn verrekeringen met de uitkering niet opgenomen in de CBS-statistiek (Bosch en Weidum 2014).²⁷⁴ Ook zijn er problemen met vertragingen in de gemeentelijke administratie.

Onderzoekbaarheid

De teruggevorderde bedragen kunnen in beeld worden gebracht vanaf 2001, waarbij rekening moet worden gehouden met een trendbreuk tussen 2012 en 2013. Ook moet rekening gehouden worden met beperkte kwaliteit van de gegevens. Daarnaast moeten alle beleidswijzigingen in die periode in kaart worden gebracht. Data-analyse zou gepaard moeten gaan met meer kwalitatief onderzoek om resultaten van de data-analyse te interpreteren. Het kwalitatieve onderzoek zou meer licht moeten werpen op de problemen waar uitvoerders in de praktijk tegenaan lopen en in welke gevallen andere opties dan geldboetes effectiever zijn.

Een literatuuronderzoek is mogelijk. Een quick scan naar beschikbare literatuur via google scholar levert echter een zeer beperkt aantal studies op. Een literatuuronderzoek zou daarom gepaard moeten gaan met interviews met deskundigen in binnen- en buitenland om studies te achterhalen die niet zijn gepubliceerd in internationale tijdschriften.

Terug- en invordering

11. Fraudewet

Volgens de Fraudewet moeten uitkeringsontvangers die de inlichtingenplicht schenden vanaf 1 januari 2013 altijd het benadelingsbedrag terugbetalen en krijgen daarnaast een boete van 100 procent van het benadelingsbedrag. In zijn uitspraak van 24 november 2014 heeft de Centrale Raad van Beroep bepaald dat de hoogte van de boete af moeten hangen van de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de (financiële) omstandigheden van de betrokkene(n). De uitspraak van de CRvB heeft ertoe geleid dat het uitvoeringsbeleid van UWV, SVB en de gemeenten in 2015 is aangepast.

Uitvoeringsinstellingen kunnen de incassoratio vergroten door de capaciteit uit te breiden of de capaciteit efficiënter in te zetten. Dit laatste gebeurt in de praktijk door de dienstverlening te verbeteren en door beïnvloeden van gedrag (nudging).

Bewijs causale relatie

Ook voor terug- en invordering moet eerst worden aangetoond dat het beleid van UWV, SVB en gemeenten is veranderd als gevolg van de Fraudewet. Vervolgens is het mogelijk om de ontwikkeling van de incassoratio in de

²⁷³ CBS (2013). Kwaliteitsrapport bijstandsdebiteurenstatistiek

²⁷⁴ Bosch, M.W. & Weidum (2014). Boetes en fraudes in de BDFS. Den Haag: CBS

tijd te volgen en te kijken of de invoering van de Fraudewet, en de latere versoepeling, hier invloed op heeft gehad. Dit levert bewijs op op niveau 4 van de effectenladder.

Uitkomstmaten

Uitkomstmaten zijn:

- hoogte teruggevorderd bedrag;
- incassoratio;
- gepercipieerde incassoratio.

Beschikbare data

De gepercipieerde incassoratio is niet bekend. Wel zijn de feitelijk incassoratio's en teruggevorderde bedragen bekend bij UWV, SVB en bij gemeenten via het CBS op grond van de Bijstandsdebiteurenstatistiek (BDS) van 2001 tot en met 2012 en de Bijstandsdebiteuren en Fraudestatistiek (BDFS) vanaf 2012. Rekening moet worden gehouden met de beperkingen in de kwaliteit van de gemeentelijke data die via het CBS te verkrijgen zijn (zie hierboven).

Onderzoekbaarheid

De teruggevorderde bedragen en de incassoratio kunnen in beeld worden gebracht vanaf 2001, waarbij rekening moet worden gehouden met een trendbreuk tussen 2012 en 2013 en de beperkte kwaliteit van de gegevens voor gemeenten. Verder moeten de verschillende beleidswijzigingen in beeld worden gebracht, om een relatie te kunnen leggen met een verandering in de teruggevorderde bedragen. Data-analyse zou gepaard moeten gaan met meer kwalitatief onderzoek om resultaten van de data-analyse te interpreteren.

12. Capaciteit

Uitvoeringsinstellingen kunnen meer of minder capaciteit inzetten op het innen van vorderingen.

Bewijs causale relatie

Om een causale relatie vast te stellen zou moeten worden onderzocht of een toename van het aantal FTE heeft geleid tot een toename van het teruggevorderde bedrag. Onderzoek kan worden gebaseerd op historische data. Dit kan bewijs opleveren op niveau 3 of 4 van de effectenladder. Er moeten dan wel voldoende verschillen zijn tussen gemeenten/regiokantoren in de capaciteit die zij inzetten.

Ook kan een experiment worden opgezet, hiervoor gelden dezelfde kanttekeningen als bij het inzetten van meer capaciteit in de opsporing (zie hierboven).

Uitkomstmaten

Uitkomstmaten zijn:

- aantal terug- en invorderingen;
- hoogte teruggevorderd bedrag;
- incassoratio.

Beschikbare data

Bij UWV en SVB zijn de uitkomstmaten bekend. Bij gemeenten zijn eveneens de uitkomstmaten bekend. Deze zijn bij het CBS beschikbaar. Rekening moet worden gehouden met beperkingen van de gemeentelijke data die via het CBS beschikbaar zijn.

Onderzoekbaarheid

Als onderzoek wordt gebaseerd op historische data dan moeten de capaciteitsdata en de uitkomstmaten over een aantal jaren worden uitgevraagd bij de uitvoeringsinstellingen. De analyse kan dan gebaseerd zijn op verschillen tussen gemeenten of, binnen UWV en SVB op verschillen tussen regiokantoren.

Evenals bij experimenten om het effect van de opsporingscapaciteit te meten geldt voor experimenten om de incassocapaciteit dat deze in de praktijk zeer lastig zijn (zie hierboven).

13. Betere dienstverlening

Verschillende gemeenten zetten in op een betere dienstverlening aan klanten, ook voor degenen die de inlichtingenplicht hebben geschonden en een bedrag moeten terugbetalen. Het idee daarachter is dat klanten meestal niet van kwade wil zijn en vaak vanuit onwetendheid hun inlichtingenplicht schenden. Bovendien zou een te strenge inning, zonder oog voor de situatie van de klant, juist kunnen leiden tot lagere terugbetaalde bedragen. De interventie kan bestaan uit het inzetten van consulenten die klanten helpen met hun financiën.

Het ministerie van BZK en van VenJ hebben in het kader van het project 'prettig contact met de overheid' een handreiking gemaakt voor gemeenten: 'Behoorlijk en effectieve invordering van geldschulden'. Deze handreiking beoogt "een goed verloop van de communicatie met de burger en bevordert dat de schuld in een zo vroeg mogelijk stadium, zonder veel bijkomende kosten, wordt terugbetaald. Daarbij is informeel, persoonlijk contact met de burger in de verschillende stadia van het invorderingsproces essentieel. Door informeel, persoonlijk contact ontstaat beter inzicht in de (on)mogelijkheden van de betalingsplichtige, waardoor schulden vaak eenvoudiger kunnen worden geïnd en meer begrip kan ontstaan voor de inning."

Bewijs causale relatie

Om het effect van de interventie te kunnen onderzoeken moeten sommige gemeenten wel en andere niet de handreiking hanteren. Bovendien moeten zij dat op een eenduidige wijze doen. De handreiking bevat echter niet een protocol, maar biedt hulp vanuit het ministerie met het veranderen van de dienstverlening. In elke gemeente kan dit op een andere manier worden geïmplementeerd. Gemeenten die de handreiking niet hanteren zouden in hun beleid en processen moeten afwijken van de gemeenten die de handreiking wel gebruiken. Aangezien hier geen sprake is van een duidelijk omschreven interventie kan het effect ervan niet goed onderzocht worden. Daarmee blijft het bewijsniveau beperkt tot 1 (impliciete kennis).

14. Beïnvloeden gedrag

Een van de geïnterviewde gemeenten voerde een pilot uit waarbij 100 debiteuren een brief kregen met een nieuwe tekst, gebaseerd op nudgingtechnieken. Daarnaast kregen 100 andere debiteuren de gebruikelijke brief. De resultaten waren volgens de betreffende gemeente tot nu toe teleurstellend. De intentie is wel om hier mee door te gaan om meer ervaring op te doen met nudgingtechnieken. Volgens de gemeenten kunnen nudgingtechnieken breed ingezet worden. De betreffende gemeente probeert met nudging ook het percentage no-show omlaag te brengen en een aantal veel gebruikte brieven en beschikkingen tegen het 'nudginglicht' te houden en aan te passen.

Bewijs causale relatie

Door een experiment uit te voeren kan de effectiviteit worden gemeten op niveau 5 van de effectenladder.

Uitkomstmaten

Uitkomstmaten zijn:

- hoogte teruggevorderd bedrag;
- incassoratio.

Beschikbare data

De uitkomstmaten zijn beschikbaar bij de uitvoeringsinstellingen.

Onderzoekbaarheid

De opzet van een experiment bestaat eruit dat aan een experimentgroep en een controlegroep een brief wordt gestuurd om mensen op te roepen de vordering te betalen. De twee groepen moeten op basis van willekeur worden samengesteld. De brief voor de experimentgroep is gebaseerd op nudgingtechnieken en de brief aan de controlegroep is de gebruikelijke brief. Er kunnen meerdere experimentgroepen worden onderscheiden, waaraan verschillende formuleringen van de brief worden gestuurd.

Om teleurstelling achteraf te voorkomen moet voordat een experiment wordt opgezet een poweranalyse worden gemaakt om te beoordelen of het effect ook gemeten kan worden. Een poweranalyse gaat na hoe groot de steekproef moet zijn. De steekproef moet groter zijn naarmate het verwachte verschil in uitkomstmaat tussen de twee groepen kleiner is.

Na het sturen van de brieven moet een periode worden gewacht tot het bedrag zou moeten zijn terugbetaald. Op dat moment wordt het terugbetaalde bedrag vergeleken tussen de experimentgroep (of groepen) en de controlegroep. Als de groepen op basis van willekeur zijn gekozen zou rechtstreekse vergelijking in principe mogelijk zijn. Omdat toch groepen soms verschillend zijn samengesteld (bijvoorbeeld naar geslacht of leefvorm) kan een regressieanalyse worden verricht die de uitkomstmaat verklaart uit ingedeeld zijn in de experimentgroep of de controlegroep en achtergrondkenmerken.

Appendix E. Risicofactoren fraude

Omvang van het risico

Rationeel handelende mensen maken bij de beslissing of ze wel of niet frauderen een afweging tussen de kans op ontdekking en de kans op inning van teveel ontvangen uitkering plus boete ten opzichte van het teveel ontvangen uitkering. Dit zijn de gepercipieerde kosten en de baten van het plegen van fraude vanuit het perspectief van een uitkeringsontvanger. Effectieve handhaving verlaagt de verwachte baten (ten onrechte ontvangen uitkeringen) en verhoogt de kosten (boetes). In deze paragraaf veronderstellen we dat het risico van bewuste fraude ten dele door deze rationele factoren wordt bepaald.

De gemiddelde baten van rationele fraude bestaan voor de fraudeur uit de opbrengst die voortvloeit uit de fraude. De gemiddelde kosten voor plegers van fraude kunnen bestaan uit:

1. de kosten van het volgen, dan wel overtreden van de regels, uitgedrukt in tijd, geld en moeite;
2. de gemiddelde kosten voor de fraudeur van het ontdekken van de fraude bestaan uit het inleveren van de winst, plus daarboven een boete.

Daarnaast zijn er meer immateriële kosten, zoals het ontstaan van een strafblad (wat wel weer materiële consequenties kan hebben) of met de nek aangekeken worden door de bureaus (als die er van weten).

De gemiddelde materiële kosten voor de fraudeur van het ontdekken van fraude hangen af van:

- de detectiekans: de kans dat de fraude wordt ontdekt;
- de sanctiekans: de kans dat er een sanctie volgt bij detectie;
- de sanctie-ernst: de omvang van de sanctie;
- de incassoratio: de kans dat de sanctie geïnd kan worden.

Het gepercipieerde saldo van kosten en baten verschilt per type fraude. De ene fraude levert meer op dan de andere. Fraude waarbij de uitkeringsontvanger niets hoeft te doen om de fraude te plegen heeft geen kosten in termen van tijd, geld en moeite. Dit zijn de zogenaamde omissiedelicten, zoals het niet doorgeven van samenwonen of inkomen. Verder zijn de kosten van sommige typen van fraude lager dan anderen omdat de detectiekans lager is.

Om te beoordelen welke interventies de moeite waard zijn om nader te onderzoeken, is gekeken naar welke typen fraude het meest lucratief zijn voor de uitkeringsgerechtigde en daardoor een groter risico opleveren. Daartoe is het gepercipieerde saldo van kosten en baten berekend per type fraude. Het gaat daarbij in dit onderzoek alleen om het niet nakomen van de inlichtingenplicht. Onderstaande tabel F-1 geeft de resultaten van de berekening weer. Het risico op fraude bij een kosten-batensaldo van minder dan € 600 is geclassificeerd als laag, van € 600 tot € 2.000 als middel, van € 2000 tot € 6000 als hoog en daarboven als zeer hoog.

De kosten van het ontdekken van de fraude zijn berekend als:

$$\text{detectiekans} \times \text{sanctiekans} \times \text{sanctie ernst} \times \text{incassoratio}$$

In de berekening is gebruik gemaakt van door uitkeringsontvangers gepercipieerde kansen, zoals gemeten in het onderzoek van Ipsos (2016). Dit omdat gedrag wordt beïnvloedt door gepercipieerde kansen, niet door feitelijke kansen. Bovendien is de feitelijke detectiekans niet bekend, en ook niet te kennen.

Uitvoeringsinstellingen weten immers niet hoeveel fraude er wordt gepleegd die niet ontdekt is. Dit is een zogeheten 'dark number'. Voor de incassoratio is wel gebruikt gemaakt van de feitelijke incassoratio, omdat de gepercipieerde incassoratio niet is uitgevraagd in het onderzoek van Ipsos.

Door gebruik te maken van de gepercipieerde perceptiekans wordt vermoedelijk de kans op witte fraude overschat en de kans op zwarte fraude onderschat.²⁷⁵ De detectiekans van witte fraude is immers vrijwel 100%. Dit geldt zowel voor witte inkomensfraude als witte woonfraude (het volgens de gemeentelijke basisadministratie op het zelfde adres wonen).

De baten zijn verondersteld gelijk te zijn aan het teruggevorderde bedrag (exclusief de boete). Dit is immers het bedrag dat de fraudeur op dat moment aantoonbaar onterecht heeft ontvangen. Dit zijn de gemiddelde baten tot het moment van detectie van de fraude.

Tabel F-1 laat zien dat woonfraude in de Anw en de Participatiewet het grootste risico op rationele fraude met zich meebrengen. Dat komt doordat de baten van deze fraude erg hoog zijn: bij melden van samenwonen verliest een uitkeringsontvanger de gehele uitkering. In de Anw is dit altijd zo, in de bijstand is dit zo wanneer een van de partners ander inkomen heeft dan bijstand. Woonfraude in andere wetten levert minder op. In de AOW zijn de opbrengsten van woonfraude het verschil tussen de alleenstaande-uitkering (70% minimumloon) en de samenwonende-uitkering (50% minimumloon). Een AIO-ontvanger kan ook de gehele AIO verliezen bij samenwonen.²⁷⁶ Het gaat echter om kleinere bedragen dan de Anw en de bijstand, omdat de AIO een toeslag is op de AOW (voor mensen die geen volledige AOW hebben opgebouwd). Woonfraude in de AKW gaat onder andere over het niet melden dat een kind niet meer thuis woont. Ook hier gaat het om lagere bedragen dan bij de Anw en de bijstand.

Naast type fraude is de duur van de uitkering van belang. Zo levert de WW geen grote frauderisico's op omdat de duur van de uitkering beperkt is. Daardoor zijn de opbrengsten van fraude kleiner.

Daarnaast zijn er niet-rationele redenen voor 'fraude'. Mensen kunnen bijvoorbeeld niet goed op de hoogte zijn van de regels, waardoor ze onbewust de regels overtreden en als gevolg daarvan niet voldoen aan hun inlichtingenverplichting. Onbewuste fraude kan in de hand worden gewerkt door ingewikkelde regelingen en door de plicht om wijzigingen zelf te melden (omissiedelict). Verder speelt normgevoel mee (is iemand geneigd om in het algemeen regels na te leven?) en de mate waarin mensen het eens zijn met de regels die zijn gesteld. Als de regels als onrechtvaardig worden gezien, zullen uitkeringsontvangers eerder geneigd zijn ze te overtreden.

Om niet-rationele aspecten beter in beeld te krijgen is onderzoek naar gedrag nodig. Daarbij kan bijvoorbeeld worden 'ingezoomd' op mensen die niet frauderen, terwijl dat rationeel gezien wel aantrekkelijk voor ze is. En omgekeerd op mensen die wel frauderen, terwijl dat niet rationeel lijkt te zijn. Van belang daarbij is onder meer of de gepercipieerde pakkans en gepercipieerde boetes afwijken van de feitelijke pakkans en feitelijke boetes. Mogelijk sluit het gedrag aan bij percepties in plaats van de feiten. Maar het is ook mogelijk dat uitkeringsontvangers niet naar kosten en baten kijken. Bij dergelijk onderzoek zijn ook communicatiestrategieën van belang: hoe beïnvloedt de wijze waarop uitkeringsontvangers worden geïnformeerd hun percepties en hun normbesef? Experimenten op andere terreinen laten zien dat de wijze van communicatie (veel) verschil maakt. Ook de effectiviteit van communicatie over naleving en handhaving van de inlichtingenplichten kan op deze wijze worden onderzocht.

²⁷⁵ In de uitvoeringspraktijk wordt met betrekking tot inkomensfraude onderscheid gemaakt tussen witte fraude en zwarte fraude. Witte fraude treedt op wanneer iemand met een WW-WIA- of Wwb-uitkering inkomen ontvangt uit regulier werk zonder dat hij/zij dit aan de uitvoeringsinstelling of gemeente heeft gemeld. Het gaat om werk waarvoor inkomstenbelasting is afgedragen, bijvoorbeeld omdat iemand in dienst is getreden of inkomsten heeft gehad uit een eigen bedrijf. Witte fraude heeft doorgaans een beperkte duur, omdat veel gevallen door koppeling van bestanden snel aan het licht komen. Zwarte fraude treedt op wanneer iemand inkomsten heeft uit werk waarvoor geen aangifte is gedaan bij de Belastingdienst. Het betreft een vorm van fraude waarvan de opsporing doorgaans tijdsintensief is. Een aparte categorie binnen zwarte fraude is fraude die ontstaat door het niet opgeven van inkomsten die verkregen zijn met onrechtmatige handelingen of misdrijven. Bron: Panteia/Research voor Beleid (2013). *Het verhaal achter notoire uitkeringsfraude - Eindrapport*. Een onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

²⁷⁶ AIO staat voor: aanvullende inkomensvoorziening ouderen. Het is een uitkering aanvullend op de AOW voor mensen die geen volledige AOW hebben opgebouwd. Het gaat om een aanvulling tot bijstandsniveau indien er geen ander inkomen of vermogen is in het huishouden.

Tabel F-1 Gemiddelde kosten en baten bewuste fraude per persoon – vanuit het perspectief van de fraudeur, naar wet en type fraude, 2015

Type fraude	Gepercipieerde pakkans	Gepercipieerde sanctiekans	Terugg gevorderd bedrag plus boete	Incassoratio na 3 jaar	Totaal kosten voor fraudeur	Totaal baten voor fraudeur	Saldo kosten en baten	Risicoklasse
	1	2	3	4	5	6	7	8
					1x2x3x4		6-5	
AOW								
woonfraude	63%	70%	€ 3.336	72%	€ 1.055	€ 2.450	€ 1.395	middel
inkomensfraude	66%	70%	€ 5.096	72%	€ 1.688	€ 4.210	€ 2.522	hoog
Anw								
woonfraude	80%	83%	€ 12.722	33%	€ 2.821	€ 11.946	€ 9.124	zeer hoog
witte inkomensfraude	88%	83%	€ 1.811	33%	€ 442	€ 1.034	€ 592	laag
zwarte inkomensfraude	71%	83%	€ 1.811	33%	€ 356	€ 1.034	€ 678	middel
AKW								
woonfraude	68%	75%	€ 879	76%	€ 341	€ 795	€ 454	laag
witte inkomensfraude	65%	75%	€ 492	76%	€ 182	€ 408	€ 225	laag
zwarte inkomensfraude	63%	75%	€ 492	76%	€ 177	€ 408	€ 231	laag
AIO								
woonfraude	79%	78%	€ 2.019	49%	€ 613	€ 1.370	€ 757	middel
witte inkomensfraude	75%	78%	€ 4.585	49%	€ 1.322	€ 3.936	€ 2.614	hoog
zwarte inkomensfraude	75%	78%	€ 4.585	49%	€ 1.322	€ 3.936	€ 2.614	hoog
vermogensfraude	79%	78%	€ 4.585	49%	€ 1.393	€ 3.936	€ 2.543	hoog
WW								
witte inkomensfraude	86%	86%	€ 1.855	65%	€ 892	€ 1.404	€ 513	laag
zwarte inkomensfraude	65%	86%	€ 1.855	65%	€ 674	€ 1.404	€ 730	middel
WAO/WIA								
witte inkomensfraude	84%	85%	€ 5.649	64%	€ 2.582	€ 4.748	€ 2.167	hoog
zwarte inkomensfraude	68%	85%	€ 5.649	64%	€ 2.090	€ 4.748	€ 2.658	hoog
Wajong								
witte inkomensfraude	80%	79%	€ 3.059	59%	€ 1.141	€ 2.566	€ 1.426	middel
zwarte inkomensfraude	64%	79%	€ 3.059	59%	€ 912	€ 2.566	€ 1.654	middel
Ziektewet								
witte inkomensfraude	85%	87%	€ 3.546	47%	€ 1.233	€ 2.972	€ 1.740	middel
zwarte inkomensfraude	64%	87%	€ 3.546	47%	€ 928	€ 2.972	€ 2.044	hoog
Participatiewet								
woonfraude	82%	83%	€ 14.174	23%	€ 2.219	€ 12.333	€ 10.115	zeer hoog
witte inkomensfraude	85%	83%	€ 4.597	23%	€ 746	€ 2.756	€ 2.011	hoog
zwarte inkomensfraude	77%	83%	€ 4.597	23%	€ 676	€ 2.756	€ 2.081	hoog
vermogensfraude	82%	83%	€ 4.597	23%	€ 720	€ 2.756	€ 2.037	hoog

Bronnen en aannames:

- Gepercipieerde pakkans en controlekans: Ipsos (2016). Kennis Verplichtingen en Detectiekans 2015. Amsterdam. De Toeslagenwet is niet meegenomen in dit overzicht omdat deze niet is uitgevraagd in het onderzoek van Ipsos
- Terugg gevorderd bedrag, boete en incassoratio:
 - AOW/Anw/AKW/AIO: SVB (2016). Jaaroverzicht Handhaving 2015. Beleid, activiteiten, resultaten
 - WW/WAO/WIA/Wajong/ZW: UWV (2016). UWV-Kwantitatieve informatie 2015
 - Participatiewet: CBS Statline: 'statline.cbs.nl' en een maatwerktafel voor de incassoratio
- De baten zijn verondersteld gelijk te zijn aan het terugg gevorderde bedrag (excl. de boete). Voor de Participatiewet is geen uitsplitsing bekend van terugg gevorderde bedragen en boetes per type fraude. De bedragen worden verondersteld voor alle typen fraude hetzelfde te zijn, behalve de baten van woonfraude. Verondersteld is dat de baten van woonfraude gelijk zijn aan een jaar onterecht ontvangen van een alleenstaande-uitkering.

Een deel van de irrationele fraude is fraude is onbewust wordt gepleegd, als gevolg van gebrek aan kennis van de regels. Uit onderzoek van Ipsos blijkt dat ca 90% van de ontvangers van een AOW, AIO of bijstandsuitkering bekend is met de verplichting om samenwonen te melden. Uit het experiment van de SVB waarbij aan Anw-ontvangers een brief werd gestuurd met een aansporing samenwonen te melden, bleek (uit een enquête achteraf) dat de definitie van samenwonen niet helder was. Verwacht mag worden dat zowel in de Anw als in de bijstand en de AIO er een groot risico is dat mensen onbewust de inlichtingenplicht overtreden met betrekking tot samenwonen. Voor inkomensfraude en vermogensfraude lijken deze risico's kleiner, hoewel hier geen onderzoek naar is.

Voor een rationele fraudeur levert woonfraude in de bijstand en de Anw per saldo de meeste baten op. De kans op rationele fraude is daarom voor woonfraude groter dan voor andere vormen van fraude. Bovendien zijn de regels voor samenwonen complex, waardoor ook het risico op onbewuste fraude groot is. In gesprekken met gemeenten en SVB wordt bevestigd dat woonfraude de belangrijkste vorm van fraude is. Gemeenten schatten in dat 60% tot 80% van de fraude woonfraude betreft.

Omvang van de doelgroep

Onderstaande tabel bevat het aantal personen waarbij potentieel (maximaal) het risico van elk type bewuste of onbewuste fraude aanwezig is. In de eerste kolom staat het totaal aantal uitkeringsontvangers. In de tweede kolom staan degenen die potentieel woonfraude kunnen plegen. Het gaat alleen om alleenstaanden. Mensen met een Anw-uitkering kunnen bijna allemaal woonfraude plegen, omdat de uitkering alleen wordt verstrekt aan alleenstaanden. Er geldt alleen een uitzondering voor circa 2.500 nabestaanden van wie de uitkering voor 1-7-1996 is ingegaan en voor circa 1.300 wezen. In de derde kolom staan degenen die potentieel inkomensfraude kunnen plegen.

Inkomensfraude kan in de AKW, de AIO en de participatiewet door alle uitkeringsontvangers worden gepleegd. In de Anw geldt dezelfde uitzondering als voor woonfraude. In de AOW kunnen alleen mensen met een partnertoeslag inkomensfraude plegen. De overige AOW-ontvangers kennen geen inkomensstoets. De grootste potentiële hoog-risicogroep zijn alleenstaanden in de bijstand.

Tabel F-2 Potentiële doelgroep beleid 2015 (bron: SEO)

Wet	Totaal gerechtigden	Woonfraude	Inkomensfraude	Vermogensfraude
AOW	3.303.801	1.204.167	281.469	
Anw	41.627	32.557	32.557	
AKW (huishoudens)	1.909.669	1.909.669	1.909.669	
AIO (huishoudens)	40.788	28.551	40.788	40.788
WW	445.878		445.878	
WAO/WIA	315.000		315.000	
Wajong	248.841		248.841	
Ziektewet	88.001		88.001	
Participatiewet	428.200	359.150	428.200	428.200

Bronnen:

- AOW/Anw/AKW/AIO: SVB (2016). Jaaroverzicht Handhaving 2015. Beleid, activiteiten, resultaten, blz 16, cijfers 2014 en Jaarverslag SVB 2014
- WW/WAO/WIA/Wajong/ZW: UWV (2016). UWV-Kwantitatieve informatie 2015
- Participatiewet: CBS Statline: <http://statline.cbs.nl/Statweb>