



#### Opdrachtgever

IWI



Inspectie Werk en Inkomen  
Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

#### Opdrachtnemer

IWI

#### Onderzoek

*Handhaving: preventie boven repressie*

*Startdatum – 1 oktober 2006*

*Einddatum – 5 augustus 2008*

#### Categorie

*Toezicht en functioneren van sociale  
zekerheid*

# Handhaving: Preventie boven repressie. Nota van bevindingen

## Doel en vraagstelling

Hoe doeltreffend is de uitvoering van preventieve maatregelen in de handhavingssketen?

## Conclusie

In dit onderzoek gaat de Inspectie na hoe preventieve handhaving binnen de sociale zekerheidswetten in de praktijk werkt en hoe het zich verhoudt tot repressieve handhaving. Hierbij betreft de inspectie het effect dat handhavers beogen met preventieve handelingen en de beleving daarvan door de burgers met een uitkering. Het doel van dit deel van het onderzoek is het in kaart brengen van een veelheid aan meningen van zowel burgers met een uitkering als medewerkers van bestuursorganen. Bron: Bibliotheek SZW

## Link naar bestand

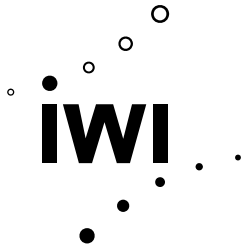
<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/985uscom>



# **Handhaving: Preventie boven repressie**

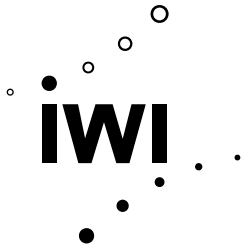
Nota van bevindingen



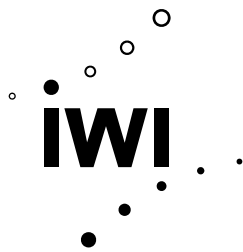


# **Handhaving: Preventie boven repressie**

Nota van bevindingen

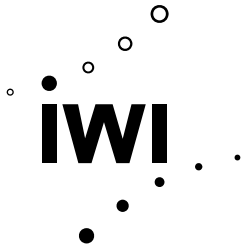


*N08/10, mei 2008*



## Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Naleving en overtreding</b>	<b>9</b>
2.1	Welke regels worden nageleefd en welke worden overtreden	9
2.2	Waarom burgers naleven of overtreden	13
<b>3</b>	<b>Doeltreffendheid van handhavingactiviteiten</b>	<b>21</b>
3.1	Instrumenten voor handhaving	21
3.2	Voorlichting	22
3.3	Controles	28
3.4	Sancties	33
3.5	Doeltreffendheid: het geheel bezien	36
3.6	Maatwerk in de praktijk	43
<b>4</b>	<b>De preventieve schakel</b>	<b>47</b>
4.1	Visie van uitvoerders op preventieve handhaving	47
4.2	Toename van preventieve handhaving	50
4.3	Verbetermogelijkheden	51
<b>5</b>	<b>Conclusies</b>	<b>55</b>
	Bijlage 1: Definities handhaving	59
	Bijlage 2: Overzicht van regels voor uitkeringsgerechtigden	61
	Bijlage 3: Methodologische verantwoording	65







## 1 Inleiding

Voorkomen is beter dan genezen. Dat geldt ook in het stelsel van werk en inkomen. Om overtredingen en fraude tijdens het ontvangen van een sociale zekerheidsuitkering te voorkomen zetten Centrum Werk en Inkomen (CWI), Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), Sociale Verzekeringsbank (SVB) en gemeenten een breed scala van handhavingsactiviteiten in. Zo geven medewerkers van deze bestuursorganen voorlichting aan burgers over rechten en plichten die horen bij hun uitkering. Mag je werken naast je uitkering? Welke informatie moet je direct aan de uitkerende instantie verstrekken? Moet je meewerken aan re-integratie? Maar ook activiteiten met een meer repressief karakter (controles, opsporing, sancties) worden in gezet met het doel naleving van de verplichtingen, die gepaard gaan met het ontvangen van een uitkering, te bevorderen.

Het voorkómen van overtredingen en fraude wordt ook wel preventieve handhaving genoemd. Hoe meer burgers en bedrijven de regels van de sociale zekerheidswetten (spontaan) naleven, hoe minder het nodig is dat bestuursorganen op een later moment repressief moeten optreden.

In dit onderzoek gaat de Inspectie Werk en Inkomen na hoe preventieve handhaving in de praktijk werkt en hoe het zich verhoudt tot repressieve handhaving. Hierbij betreft de inspectie het effect dat handhavers beogen met preventieve handelingen en de beleving daarvan door de burgers met een uitkering.

### **Aanleiding**

Naleving van rechten en plichten heeft een grote maatschappelijke betekenis: het draagt bij aan het draagvlak onder de burgers voor het in stand houden van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid en aan het vertrouwen van de burgers in de Nederlandse overheid. Dit maatschappelijk belang gaf de inspectie reden om vanaf 2007 door middel van een meerjarig programma een bijdrage te leveren aan het verbeteren van handhaving binnen de sociale zekerheidswetten.

De doelstellingen van het meerjarig programma heeft de inspectie afgestemd op het handhavingsprogramma 2007-2010 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Ook in dat handhavingsprogramma is één van de uitgangspunten dat het voorkómen van overtredingen beter is dan ze te bestrijden. Het onderzoek van de inspectie sluit hierop aan.

Voorts schetst de inspectie met dit onderzoek naar preventieve handhaving een totaalbeeld van het functioneren van de vier schakels van de handhavingsketen. Deze vier schakels zijn: preventie, controle, opsporing en afdoening. Het onderzoek naar de preventieve handhaving vormt een aanvulling op eerdere onderzoeken naar de schakels opsporing en afdoening door de Algemene Rekenkamer en de schakel controle door de inspectie zelf.

De inspectie wil met haar werkzaamheden bijdragen aan het doeltreffend functioneren van de stelsels van werk en inkomen. Met het oog hierop heeft de inspectie haar onderzoek en de

weergave van de bevindingen op een zodanige wijze ingericht dat deze bruikbare handvatten bieden voor beleidsvorming en inrichting van de uitvoering. Langs deze weg kan het onderzoek bijdragen aan het optimaliseren van de preventieve handhaving en, in het verlengde daarvan, aan een betere naleving van wet- en regelgeving door burgers.

### **Onderzoeksvragen en -methode**

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt: *Hoe doeltreffend is de uitvoering van preventieve maatregelen in de handhavingsketen?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

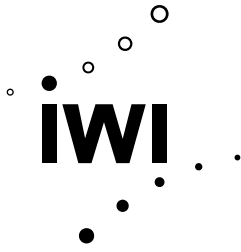
- 1 Welke preventieve maatregelen zetten de bestuursorganen in en op welke wijze worden ze uitgevoerd?
- 2 Welke veronderstellingen en verwachtingen hebben handhavers over de werking van de maatregelen?
- 3 Welke overtredingen begaan burgers en welke motieven en veronderstellingen hebben zij bij het naleven of overtreden van de regels?<sup>1</sup>
- 4 Wat leren bestuursorganen over de feitelijke werking van maatregelen?
- 5 Wat is de feitelijke werking van maatregelen?

In het bovenstaande is een onderscheid gemaakt naar preventieve en repressieve handhaving. In de praktijk blijkt dat handhavinginstrumenten niet eenduidig preventief of repressief genoemd kunnen worden. Zo kan een preventieve werking uitgaan van repressieve instrumenten. Een sanctie kan bijvoorbeeld zo afschrikkend werken op een cliënt en andere cliënten in zijn omgeving dat (herhaling van) regelovertreding wordt voorkomen. Bij het onderzoek is enerzijds gebruik gemaakt van de kennis en ervaring van medewerkers van bestuursorganen. Anderzijds is aan uitkeringsgerechtigden gevraagd hoe zij de preventieve en repressieve handhavingactiviteiten ervaren en hoe deze hun gedrag beïnvloeden. Door de combinatie van deze invalshoeken ontstaat inzicht in de door professionals *verwachte* werking en de door uitkeringsgerechtigden *gepercipieerde* werking van de handhavingactiviteiten.

Het onderzoek bestaat uit een kwalitatief en een kwantitatief deel. Het kwalitatieve deel van het onderzoek heeft betrekking op de inzet van (preventieve) handhavingmaatregelen en de ervaring daarvan door burgers met een uitkering. In het onderzoek zijn de volgende werknemersverzekeringen betrokken: Ziektewet (ZW), Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wia) en Werkloosheidswet (WW), de volksverzekeringen: Algemene ouderdomswet (AOW), Algemene nabestaandenwet (Anw) en Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en de sociale voorziening Wet werk en bijstand (WWB). Aan de hiervoor gevoerde interviews, hebben zowel medewerkers van de bestuursorganen als burgers met deze uitkeringen meegewerkt. Het doel van dit deel van het onderzoek is het in kaart brengen van een veelheid aan meningen van zowel burgers met een uitkering als mede-

---

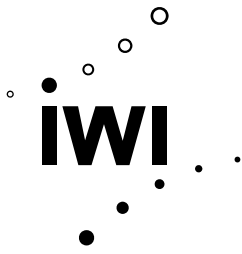
<sup>1</sup> In het onderzoek wordt gesproken van 'overtreding' als er sprake is van het niet naleven van de regels. Het gaat niet om overtredingen in de zin van een strafbaar feit.



werkers van bestuursorganen. Het kwalitatieve deel van het onderzoek is uitgevoerd in de tweede helft van 2007.

Het kwantitatieve deel van het onderzoek betreft de mate van variatie die medewerkers van bestuursorganen bij de inzet van handhavingsactiviteiten gebruiken, met als doel het bevorderen van de nalevingsbereidheid. Dit deel betrof een schriftelijke enquête onder de medewerkers met handhavingstaken van de bestuursorganen. Met het oog op de doelmatigheid en het beperken van de onderzoeksbelasting voor de bestuursorganen is dit deel van het onderzoek beperkt tot enkele wetten, te weten de Wia, WW, WWB en AOW. Het kwantitatieve deel is uitgevoerd in het eerste kwartaal van 2008.

In bijlage 3 is een methodologische verantwoording opgenomen.



## 2 Naleving en overtreding

Preventieve handhaving is het voorkómen van overtredingen en heeft als doel het bevorderen van de (spontane) naleving door burgers. Om zicht te krijgen in de achterliggende redenen van de naleving en overtreding van regels, is aan medewerkers van UWV, CWI, SVB en gemeenten gevraagd welke regels door de burgers het meest worden nageleefd en welke het meest worden overtreden. Vervolgens is aan hen gevraagd welke burgers de regels naleven of overtreden en wat hun motieven daarvoor zijn. Aan burgers zijn vergelijkbare vragen voorgelegd. Volgens geïnterviewde burgers en uitvoerders leven de meeste burgers de uitkeringsregels na. Een klein deel overtreedt de regels. Bij deze burgers gaat het vooral om overtredingen van de inlichtingenplicht en in mindere mate om de coöperatieplicht en de controleplicht. Aard en omvang van de overtredingen verschillen echter per bestuursorgaan en per wet.

De redenen die uitvoerders aandragen zijn voor zowel overtreding als naleving onder te verdelen in twee clusters: ‘weten’ en ‘willen’. Weten slaat bijvoorbeeld op het al dan niet beschikken over kennis van de regels en mogelijke consequenties van overtreding. Willen betreft bijvoorbeeld gemotiveerd zijn om de regels na te leven, weer aan het werk willen gaan, of juist slordig of gemakzuchtig zijn en/of de controlekans laag schatten.

Burgers melden voor naleving vooral een normgerelateerde oorzaak: ‘voor wat hoort wat’. Als verklaringen voor overtreding noemen zij onvoldoende kennis, gemakzucht en de behoefte aan extra inkomsten.

Zowel overtreding als naleving komen volgens de uitvoerders onder alle lagen van de bevolking voor. Wel zijn volgens hen factoren zoals normbesef, motivatie om aan het werk te gaan en perceptie van de pakkans van invloed op de bereidheid om na te leven.

Om de nalevingbereidheid van burgers te laten toenemen is vooral aandacht nodig voor voorlichting. Het gaat dan om meer op personen toegespitste uitleg en toegankelijke en eenduidige informatie van organisaties voor burgers.

### 2.1 Welke regels worden nageleefd en welke worden overtreden

#### De meeste mensen leven na

Medewerkers van de bestuursorganen menen dat het grootste gedeelte van de mensen met een uitkering de regels naleeft. Zo vertelt een fraude-inspecteur van het UWV: *"Naleving van de regels, ja, negentig procent leeft de regels wel na, ja"*. Een senior medewerker BGB<sup>2</sup> zegt: *"Toevallig hebben wij gisteren nog een bijeenkomst gehad in [plaatsnaam] en daar is gezegd dat tachtig procent van onze cliënten zich wel houdt aan de regels. Dat beeld kan ik wel bevestigen. Het is niet alleen kommer en kwel, moet ik zeggen."*

Dit beeld wordt onderschreven door eerder onderzoek. Ook Van der Heijden et al. (2005)<sup>3</sup> beschrijven dat het merendeel van de uitkeringsgerechtigden zich aan de regels houdt. Afhan-

<sup>2</sup> BGB= Bijzondere Gevals Behandeling.

<sup>3</sup> Heijden, P. van der, G. van Gils, O. Laudy, *Periodiek Onderzoek Regelovertrading in de Sociale Zekerheid in 2004* (POROSZ). Utrecht, 2005.

kelijk van de verschillende regelingen en verplichtingen die daarbij gelden, leeft circa 65 procent tot bijna 100 procent de regels na.

Op de vraag naar de regels die burgers het meeste naleven, merkt een aantal gemeentemedewerkers op dat het gros zich heel goed aan de regels houdt. Zij zeggen zich bewust te zijn van het feit dat zij in hun werk inzoomen op een relatief klein percentage van het bestand dat de regels overtreedt. Een adviseur van CWI vertelt: *"En de afspraken die ik met ze maak, dus met het CWI, komt 99 procent gewoon netjes na."*

Uitvoerders constateren dus een initiële nalevingbereidheid bij uitkeringsgerechtigden. Gesprekken met burgers met een uitkering bevestigen dit beeld. Bij alle typen uitkeringen geven burgers aan de regels na te leven. Een klant van de SVB vertelt bijvoorbeeld: *"Als iedereen zou zijn zoals ik dan kan de politie wel opdoeken. Ik ben niet van plan om een overtreding te begaan."* Een klant met een WW-uitkering zegt het als volgt: *"Nou, ik vind het eigenlijk normaal. [...] dat je je aan die regels moet houden. [...] Ieder normaal mens die thuis zit, ja, die moet zijn eigen wel aan die regels houden. [...] Als je werkt ook, dan moet je je eigen ook aan die regels houden. [...] Ja, regels zijn regels."* Ook onder burgers met een bijstandsuitkering leeft dit idee. Een WWB'er vertelt bijvoorbeeld: *"De regels die ik nu heb, daar kan ik me wel in vinden moet ik zeggen. Ik vind het wel regels die er horen te zijn. Dat jij je best doet en dat zij ook hun best doen voor jou"*.

### **Meest nageleefd, meest overtreden**

Op de vraag naar welke regels uitkeringsgerechtigden vooral naleven of juist overtreden, noemen medewerkers van verschillende bestuursorganen vooral inlichtingen- en coöperatieplichten. De controleplicht komt minder naar voren. Een overzicht van de regels per uitkeringssoort staat in bijlage 2.

#### ***Inlichtingenplicht***

De inlichtingenplicht betreft het doorgeven van zaken die van invloed zijn op het recht op en de hoogte van een uitkering. Volgens uitvoerders wordt deze plicht over het algemeen goed nageleefd.

Als inlichtingenplichten die het meest worden nageleefd noemen de UWV-medewerkers bij de WW het opgeven van het juiste dienstverband, tijdige ziekmeldingen en het werkbriefje opsturen. CWI-adviseurs en gemeenteambtenaren noemen het verstrekken van de gevraagde gegevens en het aanleveren van bewijsstukken die nodig zijn om recht, hoogte en duur van de uitkering te kunnen (laten) vaststellen. Ook een aantal administratieve plichten wordt genoemd, te weten het inleveren van de werkbriefjes en het opgeven van (witte) werkzaamheden en vakanties. Ook SVB-medewerkers geven aan dat het verstrekken van inkomensgegevens vaak goed gaat.

Opvallend is dat uitvoerders en uitkeringsgerechtigden signaleren dat de inlichtingenplicht ook hoog scoort als verplichting die juist niet wordt nageleefd. Het gaat bij de AKW dan om het niet opgeven van de inkomsten van oudere kinderen en het niet doorgeven dat een kind uitwonend is, uit huis is geplaatst of met onderwijs is gestopt. Burgers die AKW ontvangen, noemen alleen het onterecht ontvangen van AKW in het buitenland als een regel die overtreden wordt.

Bij de Anw heeft de inlichtingenplicht betrekking op de woonsituatie, dat wil zeggen dat burgers samenwonen moeten melden. Burgers noemen ook het niet opgeven van bijverdiensten. Bij de AOW wordt door zowel uitvoerders als burgers samenwonen en het niet doorgeven van een inkomen van een jongere partner naar voren gebracht.

Medewerkers van SVB opperen een mogelijke verklaring voor de bevindingen dat de inlichtingenplicht vaak wordt nageleefd, maar ook vaak wordt overtreden. Zij geven aan dat uitkeringsgerechtigden eerder hun plichten naleven wanneer naleving een reactieve handeling is, in plaats van een proactieve handeling. Met andere woorden: mensen komen eerder in actie na een informatieverzoek van SVB (reactief), dan wanneer zij uit eigen beweging informatie moeten aanleveren (proactief). Wanneer naleving een handeling uit eigen beweging vereist, overtreden mensen sneller. Fraudegevoeligheid ligt bij proactieve handelingen dus hoger dan bij reactieve handelingen.

Bij de Wia/WAO valt op dat de burgers veelal het zwart werken en het verzwijgen van extra inkomsten als overtredingen benoemen, terwijl de UWV-medewerkers hiervan geen melding maken. Ten slotte verzuimen burgers met een WWB-uitkering vooral gegevens over woonsituatie (zoals samenwonen), inkomen (bijverdiensten of vermogen) en vakantie door te geven.

Ook Van der Heijden et al. (2005), constateert dat inkomensfraude relatief vaak voorkomt. De voor dit onderzoek geïnterviewde uitvoerders merken echter dat er een verschuiving plaatsvindt van witte inkomensfraude naar leefvormfraude. Volgens een servicemedewerker van SVB hebben de meeste mensen nu wel door dat SVB gegevens uitwisselt met de Belastingdienst, ter controle van het inkomen. Ook een sociaal onderzoeker (van een andere vestiging) geeft aan dat de witte fraude - fraude die via bestandsvergelijking is op te sporen - door de koppeling met de Belastingdienst aan het verdwijnen is.

De meeste geïnterviewde burgers hebben weinig moeite met de naleving van deze regels. Een AOW'er noemt *'eerlijk zijn'* als een eenvoudig na te leven regel. Verschillende bijstandsccliënten noemen het inleveren van het maandbriefje als 'makkelijke' regel om na te leven.

Sommige burgers met een Wia-uitkering geven echter aan problemen te ondervinden bij het opgeven van de maandelijkse inkomsten. Zij zeggen dit af en toe te vergeten, of vinden het sowieso moeilijk om afspraken na te komen, zoals bij de tandarts.

### ***Coöperatieplicht***

Burgers hebben de plicht om te voorkómen dat zij aanspraak moeten maken op een uitkering en om mee te werken aan re-integratie. In deze nota van bevindingen spreken we in dit verband over coöperatieplichten. Als een burger niet aan deze verplichtingen voldoet, spreken we van verwijtbare werkloosheid. Een burger is verwijtbaar werkloos als hij passende arbeid niet aanvaardt, niet deelneemt aan een aangeboden re-integratietraject, de sollicitatieplicht overtreedt, en/of zich niet bij het CWI inschrijft als werkzoekende.<sup>4</sup> In dit onderzoek wordt ook het belemmeren van herstel (bijvoorbeeld in de ziektewet en Wia) tot het schenden van de coöperatieplichten gerekend. Bij de volksverzekeringen zijn coöperatieplichten niet aan de orde. Bij de overige wetten (ZW, Wia, WW en WWB) in deze nota wel.

---

<sup>4</sup> SZW: Handhavingsprogramma 2007 – 2010.



De meeste overtredingen van coöperatieplicht worden in verband gebracht met de WW en de WWB. Zo wordt niet altijd aan de sollicitatieplicht voldaan. Ook kan er bijvoorbeeld sprake zijn van fictieve sollicitaties en het solliciteren op niet passende functies. Soms worden de sollicitaties niet goed bijgehouden, waardoor het zicht op de sollicitatie-inspanningen ontbreekt.

Evenals bij de inlichtingenplicht valt op dat op de vraag welke regels het meest worden overtreden, in sommige gevallen hetzelfde antwoord genoemd wordt als op de vraag welke regels het meest worden nageleefd.

Zo blijkt uit de antwoorden van UWV-medewerkers dat de sollicitatieplicht het beste wordt nageleefd alsook het meeste wordt overtreden. Dit geldt ook voor de verplichte inschrijving bij CWI als werkzoekende, evenals het nakomen van afspraken en het opsturen van de werkbriefjes. Hierbij gaat het erom dat burgers verantwoording afleggen over hun sollicitatieactiviteiten en kunnen rapporteren over de uitkomsten ervan.

Burgers noemen ook als eerste de sollicitatieplicht, zowel bij naleven als overtreden. 'Niet solliciteren, maar wel iets opschrijven', zoals ze deze overtreding omschrijven. Het invullen en versturen van de werkbriefjes en het voldoen aan de sollicitatieverplichting vormt voor de meesten echter geen probleem. Zij zien naleving van deze regels als een voorwaarde om de uitkering te kunnen ontvangen. Een bijstandsccliënt vertelt dat hij de sollicitatieplicht een makkelijk na te leven regel vindt, omdat hij gemotiveerd is om weer betaald werk te verrichten en graag weer aan de slag wil. Een andere burger heeft geen problemen met het naleven van de gemaakte afspraken. Hij ziet het als 'wisselgeld': als hij zich aan de afspraken houdt, helpt de gemeentelijke sociale dienst hem bij het vinden van werk.

### ***Controleplicht***

Bij het mogelijk overtreden of naleven van controleplichten zijn verschillende plichten genoemd. Zo werd de identificatieplicht genoemd als plicht die vaak werd nageleefd. Het nakomen van afspraken en het mogelijk maken van controles (zoals de controle van de thuisblijfplicht bij de ZW) werden genoemd als vaak overtreden plichten. Hieronder wordt dit uitgewerkt.

Een procesbegeleider Wia vertelt: *"De Wet Identificatieplicht, daar voldoen de meeste mensen wel aan. [...] Mensen moeten zich identificeren voordat zij op het spreekuur kunnen verschijnen, want de arts en de AD<sup>5</sup> moeten wel weten dat zij met de juiste persoon te maken hebben. Meestal wordt daar wel aan voldaan door het identiteitsbewijs of rijbewijs. Het rijbewijs mag officieel niet, maar dan zeggen wij, wij nemen dit wel in, maar u moet toch echt een identiteitsbewijs aanvragen."*

De door medewerkers genoemde overtredingen bij de ZW worden deels gedeeld door de burgers. De thuisblijfplicht is één van de regels die het meest wordt overtreden. Andere overtredingen die zowel door burgers als medewerkers genoemd worden zijn: bij controle niet thuis

---

<sup>5</sup> AD = arbeidsdeskundige.





zijn en het niet nakomen van afspraken. Verschillende burgers met een ZW-uitkering geven aan dat de naleving van de regels voor hen geen probleem is. Er zijn echter ook burgers die aangeven dat het naleven van de regels moeilijk wordt, als zij de zin van een maatregel niet inzien. Een burger vertelt in dit verband over verplichte maandelijkse gesprekken tijdens de zwangerschap, op het kantoor van UWV. Andere burgers hebben moeite met het naleven van de verplichting tot thuisblijven tot het eerste bezoek van een UWV-functionaris.

## 2.2 Waarom burgers naleven of overtreden

In deze paragraaf staan we stil bij de redenen die burgers en uitvoerders noemen voor het overtreden van de regels. We hebben ook gevraagd naar de kenmerken van burgers die de regels overtreden en naleven.

Medewerkers van vrijwel alle bestuursorganen geven aan, op de vraag naar de achtergrondkenmerken, voor zowel nalevers als overtreders geen specifieke groepen te kunnen benoemen. Ze zeggen dat deze zich bevinden onder alle lagen van de bevolking. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de woorden van een beleidsmedewerker bij een gemeente: *"Het is volgens mij heel divers. Kijk, net zo min dat ik echt kan aangeven welke mensen de regels nou niet toepassen, of er wel eens een loopje mee willen nemen, kan ik aangeven wie dat wel doet. Het gros. En als ik zeg het gros, dan is dat denk ik heel breed. Van jong tot oud, van autochtoon tot allochtoon"*. Een senior medewerker BGB van UWV vertelt iets vergelijkbaars: *"Ik weet niet of je dat echt in bepaalde groepen kunt zetten. Er is niet één bepaald soort burger die alles braaf gaat opgeven."*

Verder vertellen medewerkers van verschillende bestuursorganen dat nalevers 'gemiddelde' mensen zijn, mensen met een 'doorsnee gezin' of de 'doorsnee burger'. Een adviseur van CWI spreekt in dit verband bijvoorbeeld over *"de familie Doorsnee"*.

Andere medewerkers noemen echter wel achtergrondkenmerken die zij verbinden aan het naleven of overtreden van de regels. Deze achtergrondkenmerken komen in de rest van deze paragraaf aan bod.

### **Beschikken over kennis**

Zowel burgers als medewerkers van UWV, SVB en CWI onderstrepen het belang van kennis: bewuste regelnaleving is alleen mogelijk als de burger weet welke rechten hij heeft en aan welke plichten hij moet voldoen. Burgers en uitvoerders geven in de gesprekken een aantal factoren aan die van belang zijn voor het beschikken over kennis en, in het verlengde daarvan, voor de regelnaleving. Ze noemen het opleidingsniveau en de taalbeheersing van de cliënt (capaciteiten) en de duur van de uitkerings situatie. Ook staan burgers en medewerkers stil bij factoren die meer gelegen zijn in regelgeving of beleid.

### **Capaciteiten**

Het opleidingsniveau van burgers wordt door medewerkers als (mede)bepalend gezien voor het niet naleven van regels. Sommige medewerkers menen dat burgers met een laag opleidingsniveau vaker de regels overtreden dan burgers met een hoog opleidingsniveau. Zij relateren het opleidingsniveau aan het inkomensniveau. Ze beschrijven dat naarmate het opleidings-

niveau lager is ook het inkomensniveau vaak lager is. En hoe lager het inkomensniveau, hoe kleiner het verschil tussen inkomsten uit werk of uitkering. Door het verrichten van betaald werk krijgen deze mensen niet of nauwelijks meer te besteden dan wanneer ze een uitkering zouden blijven ontvangen.

Andere medewerkers rapporteren een ander mechanisme aangaande het opleidingsniveau van de burger: zij menen dat burgers met een hoog opleidingsniveau vaker overtredingen begaan dan burgers met een laag opleidingsniveau. Deze medewerkers geven hiervoor verschillende verklaringen. Gemeentemedewerkers geven bijvoorbeeld aan dat hoog opgeleiden vaker moeite hebben (dan laag opgeleiden) om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden. Medewerkers van CWI geven aan dat het voor burgers met een hoge beroepsopleiding eenvoudig is om zwart bij te verdienen. UWV-functionarissen gaan in op een ander aspect. Zij vertellen dat hoog opgeleiden ‘koppig’ kunnen zijn: *"maar ik zit juist te kijken naar de afgelopen tijd dan zijn het toch meer HBO'ers of WO'ers die, en dat is dan de eigenwijsheid, de koppigheid, om te zeggen van: Ik doe dat niet"*.

Ook andere aspecten, gerelateerd aan de capaciteiten van de burger, worden genoemd. Op het vlak van persoonlijke vermogens wordt ook taalbeheersing genoemd en de vaardigheden om te solliciteren of om administratieve handelingen te verrichten. Een sociaal onderzoeker van SVB geeft bijvoorbeeld aan dat mensen die de Nederlandse taal beheersen, kunnen onderkennen of ze de regels kunnen naleven, omdat ze zich daarvan op de hoogte kunnen stellen.

### ***Duur van de uitkering***

Volgens medewerkers van uitvoeringsorganisaties is ook de duur van de uitkering van invloed op de kennis van de rechten en plichten.

Sommige medewerkers menen dat met name burgers die al langer een uitkering ontvangen, de regels vaker overtreden. Immers, voor burgers die al langere tijd een uitkering ontvangen is het langer geleden dat ze voorgelicht zijn over rechten en plichten.

Andere medewerkers menen dat juist burgers die relatief kort een uitkering krijgen, vooral overtredingen begaan. Deze burgers hebben nog geen routine ontwikkeld in het naleven van de regels. Volgens een re-integratiebegeleider van UWV speelt de regelmaat waarmee een burger te maken heeft met bepaalde regels daarbij een rol: *"[...] als er een patroon in zit, dus bij een herhaling van rechten en plichten gaat het wel goed. De eerste keer als iemand met een plicht te maken krijgt, moet je iemand er op wijzen en toets je zelf globaal de verwijtbaarheid. Bijvoorbeeld de wisselende verdiensten die ze door moeten geven, als iemand voor een uitzendbureau werkt, een paar weken wel en een paar weken niet, in het begin gaat dat mis. Op een gegeven moment gaat dat goed..."*

### ***Factoren in regelgeving en beleid***

Naast opleidingsniveau, taalbeheersing en de duur van de uitkering als factoren die van invloed zijn op de kennis die burgers hebben van de rechten en plichten, wordt door burgers en medewerkers ook aandacht besteed aan factoren die gelegen zijn in beleid en regelgeving. Zowel burgers als uitvoerders geven aan dat regelgeving *complex of onduidelijk* kan zijn. Een voorbeeld van een dergelijke onduidelijkheid is het begrip samenwonen bij burgers die AOW- of Anw-uitkering ontvangen. Een SVB-medewerker omschrijft die complexiteit als volgt: *"In de boekjes die we hebben wordt het begrip samenwonen in mijn optiek te ingewikkeld uitge-*

*legd: de duurzaam gezamenlijke huishouding met de financiële verstrengeling en wederzijdse zorg in enigerlei vorm. Het kan, denk ik, als je het in de volksmond weg zou zetten, vele malen makkelijker en dan begrijpt iedereen het samenwoningsbeginsel.”* Naarmate regels gecompliceerder zijn, zal het voor een burger moeilijker zijn ze te begrijpen en na te leven.

Mogelijke nalevingsproblemen als gevolg van de *hoeveelheid* regels zijn in het kwantitatieve gedeelte van het onderzoek getoetst onder een groot aantal medewerkers van de uitvoeringsorganisaties. Zij hebben gereageerd op de stelling dat uitkeringsgerechtigden zich moeilijk aan de regels kunnen houden, vanwege de grote hoeveelheid regels.

Uit de reacties op deze stelling blijkt dat uitvoeringsmedewerkers het vaker oneens dan eens zijn met deze stelling. De meerderheid van de medewerkers denkt dus dat de hoeveelheid regels niet zodanig is, dat burgers met een uitkering hierdoor moeilijkheden ervaren bij de naleving ervan.

Verder valt op dat gemeentelijke medewerkers het vaker oneens zijn met deze stelling dan medewerkers van andere organisaties. Waar bij de andere uitvoeringsorganisaties rond de helft van de medewerkers het niet eens is met de stelling, is dat bij de gemeenten 70%. Dit verschil is ook terug te vinden in het percentage dat wel meent dat de regelgeving eigenlijk te complex is om te handhaven: één derde van de medewerkers van CWI, SVB en UWV onderschrijven deze stelling; bij de gemeente is nog geen 15% het eens met deze stelling. Dit is opmerkelijk, omdat juist de WWB relatief veel verplichtingen kent, meer dan bijvoorbeeld de wetten die door de SVB worden uitgevoerd. Tabel 2.1 geeft de resultaten weer.

**Tabel 2.1**

*Stelling: naleving is moeilijk door de grote hoeveelheid regels, naar organisatie*

		organisatie				Totaal
		CWI	SVB	UWV	gemeenten	
Naleving is moeilijk door grote hoeveelheid regels	Eens	21 36,2%	50 35,5%	73 28,7%	28 13,5%	172 26,0%
	Neutraal	11 19,0%	27 19,1%	48 18,9%	34 16,3%	120 18,2%
	Oneens	26 44,8%	64 45,4%	133 52,4%	146 70,2%	369 55,8%
Totaal		58 100,0%	141 100,0%	254 100,0%	208 100,0%	661 100,0%

Als wordt gekeken naar de functie van een medewerker in de keten, dan blijken vooral medewerkers met klantcontacten ('voorkant') en gemeentelijke beleidsmakers ('beleid'), vaker dan handhavers ('achterkant'), begrip te hebben voor niet-naleving vanuit de gedachte dat de regelgeving voor burgers ingewikkeld is. Overigens is ook onder deze twee groepen ongeveer de helft van de medewerkers het niet eens met de stelling dat naleving moeilijk is door de grote hoeveelheid regels. Onder handhavers ligt dit percentage echter nog 20 procentpunten hoger.

**Tabel 2.2**

*Stelling: naleving is moeilijk door de grote hoeveelheid regels, naar functietype*

		plaats van functie in keten			Totaal
		voorkant	achterkant	beleid	
Naleving is moeilijk door grote hoeveelheid regels	Eens	133 29,9%	27 15,4%	12 29,3%	172 26,0%
	Neutraal	84 18,9%	27 15,4%	9 22,0%	120 18,2%
	Oneens	228 51,2%	121 69,1%	20 48,8%	369 55,8%
Totaal		445 100,0%	175 100,0%	41 100,0%	661 100,0%

$p=0.01$

### **De wil om regels na te leven**

Als burgers in staat zijn om de regels na te leven is het de vraag of ze dat ook daadwerkelijk doen. Hiervoor is de wil om de regels na te leven van belang. Verschillende drijfveren kunnen hieraan ten grondslag liggen. In de volgende paragrafen wordt besproken welke drijfveren aan de orde zijn gekomen in interviews met burgers en medewerkers van uitvoeringsorganisaties.

### ***Normbesef***

Bij sommige mensen komt de wens om na te leven vanuit zichzelf. Voor deze mensen is regelnaleving een geïnternaliseerde norm. Mensen met dergelijk normbesef respecteren de regels en trekken ze niet in twijfel.

Een aantal medewerkers van gemeenten en UWV noemt dit normbesef als belangrijk achtergrondkenmerk van burgers die de regels vaak naleven. Medewerkers van CWI, UWV en gemeenten koppelen de aanwezigheid van het normbesef aan de leeftijd van de klant: ouderen zouden eerder geneigd zijn om de regels na te leven dan jongeren. Medewerkers van het UWV vullen aan dat ouderen er meer dan jongeren aan gewend zijn 'iets opgelegd te krijgen'.

Verder wordt normbesef door medewerkers met verschillende achtergrondkenmerken geassocieerd; ze spreken over de opvoeding van de cliënt en de buurt waarin zij opgroeien en wonen. Ook een 'laag sociaal milieu' is in dit verband genoemd.

Ook burgers zien het naleven van regels als vanzelfsprekend. Tijdens de gesprekken met uitkeringsgerechtigden is het motto 'voor wat, hoort wat', meerdere malen gebruikt. Dit betekent dat deze mensen de regels naleven omdat zij dit zien als 'betaalmiddel' voor de financiële ondersteuning en de hulp bij het zoeken naar werk, die zij ontvangen van de medewerkers van de uitkerende instanties. Een burger met een Anw-uitkering verwoordt dit als volgt: *"Het is niet zo dat zij mij lukraak een uitkering geven, terwijl ik bij wijze van spreken een boel bijverdien. Ik denk dat het niet mag. Doe ik ook niet, hoor. Hoeft ook niet, maar het mag ook niet. Als ik bericht krijg dat ik iets moet invullen en opsturen, dan doe ik dat."*

*Box 1: Bereikbaarheid van de uitvoering*

Soms willen burgers de regels wel naleven, maar lopen ze daarbij tegen praktische problemen aan. Bijvoorbeeld wanneer het hen niet lukt om in contact te treden met de uitvoeringsorganisatie: *"We zijn wel eens twee dagen bezig geweest om iemand te bereiken. Uiteindelijk zijn we in de auto gestapt en er naar toe gereden. Toen werden we weggestuurd met het advies om te bellen. Toen heeft [naam echtgenoot] ter plaatse gebeld. Er is bewaking bijgekomen om het te regelen. [...] De bewaking is naar die meneer die wij wilden spreken, gegaan. Toen is het goed gekomen. Het ging om een formuliertje, of iets simpels. Het was heel gênant. Je hebt twee dagen geprobeerd om telefonisch contact te krijgen met die man. Uit pure wanhoop ga je daar naar toe. Vervolgens wil men je gewoon niet te woord staan."*

*Box 2: Onduidelijkheid van regels*

Soms willen burgers de regels wel naleven, maar lopen ze hierbij tegen praktische problemen aan. Bijvoorbeeld wanneer ze van de uitvoeringsorganisaties tegenstrijdige berichten ontvangen over welke regels moeten worden nageleefd. Een burger met een ziektewet-uitkering vertelt over zijn ervaring: *"De controleur [van de ziektewet] komt hier en zegt: maar meneer, nou dat ik weet waarom het is geweest, had u zich toch niet ziek hoeven te melden? Ik zeg: hoezo niet? Ja, zegt hij, voor die drie of vier dagen? Ik zeg: niet ziekmelden? Op het moment dat ik niet kan solliciteren, moet ik toch aangeven waarom ik niet kan solliciteren? En dat is in dit geval een ziekmelding. [...] En vervolgens kom je mij nu vertellen dat ik [...] me niet ziek had hoeven melden? Jongen, ga toch weg! Waar zijn we nou mee bezig?"*

**Motivatie om aan het werk te gaan**

Verschillende uitvoerders wijzen op het belang van motivatie voor betaald werk in relatie tot regelnaleving. Een medewerker van UWV vertelt in dit kader: *"als mensen gemotiveerd zijn om te werken aan re-integratie, dan gaat het goed [...] ongeacht de achtergrond."*

Een aantal burgers geeft eveneens aan dat hun motivatie om weer aan het werk te gaan een drijfveer is om zich aan de regels te houden. Zo vertelt een WW'er bijvoorbeeld, dat hij zich aan de sollicitatieplicht houdt, omdat hij graag weer aan het werk wil. Andere burgers vinden dat ze eigenlijk in staat moeten zijn om in hun eigen onderhoud te kunnen voorzien. Een UWV'er die betrokken is bij de uitvoering van de ziektewet, constateert bij deze mensen een houding die hij typeert als: *"ik wil van die uitkering af!"*.

Medewerkers van UWV die zich richten op de WW signaleren dat mensen met een hoger inkomen de regels beter naleven, omdat zij (door dat hogere inkomen) meer te verliezen hebben door in de uitkering te blijven. Naarmate opleiding en inkomen lager zijn, hoe kleiner is het verschil tussen salaris en de uitkering.

Naleving kan dus voortkomen uit de motivatie om weer aan het werk te gaan. Sommige mensen achten zichzelf echter niet in staat om weer aan het werk te gaan (en dus de coöperatieplicht na te leven). Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een cliënt emotioneel nog niet

aan solliciteren toe is en als gevolg daarvan een gebrek aan motivatie toont. Medewerkers die belast zijn met de uitvoering van de Wia geven aan dat deze uitkeringsgerechtigden soms moeite te hebben met een omslag van de focus op beperkingen naar de focus op mogelijkheden. Burgers met een Wia-uitkering geven aan dat een dergelijk traject voor hen te zwaar en te streng is. Daarnaast kan het ontbreken van een klik tussen trajectbegeleider en de klant nog een rol spelen.

Soms is er een gebrek aan motivatie bij burgers om weer aan het werk te gaan. Sommige bijstandsccliënten melden dat zij het prettig vinden om thuis te zitten, wat voor hen ook een reden is om niet te voldoen aan de sollicitatieplicht. Ook de angst om rechten op een uitkering te verliezen werkt door in onvoldoende medewerking aan re-integratie naar werk. Een arbeidsdeskundige van UWV vertelt hierover: *"Het is ook eigenlijk angst voor verlies van rechten. Op het moment dat ik nu me actief ga inzetten en tegelijkertijd zeg 'ik teken bezwaar aan tegen het feit dat ik geen arbeidsongeschiktheidsuitkering meer krijg', dan spreek ik mezelf tegen"*. Regelovertreding bij alleenstaande ouders komt voor omdat zij vinden dat de kinderopvang niet goed is geregeld.

#### *Box 3: Langzame uitvoering*

Soms willen burgers de regels wel naleven, maar lopen hierbij aan tegen praktische problemen. Zij stuiten hierbij bijvoorbeeld op het tempo van de uitkerende instanties dat lager ligt dan het tempo van henzelf. Een WW'er vertelt over zijn ervaringen bij het indienen van zijn WW-aanvraag:

*"Ik krijg een stapeltje informatie en een stapeltje formulieren mee die ingevuld moeten worden. Vervolgens moet ik die in komen leveren. Er wordt gekeken in de agenda en bepaald wanneer ik ze in moet komen leveren. Ik zeg: luister, ik ben hier. Ik kan ze invullen en over 5 minuten bij jou afleveren. Want het zijn slechts twee formuliertjes. [Dat was] bij het CWI. Zij zeiden dat dit niet kon. Dus kon ik een week daarna weer naar [plaatsnaam] toe om vervolgens in een tijdsbestek van 3 minuten formulieren af te geven. Te voldoen aan onze afspraak en vervolgens te horen krijgen dat zij deze gegevens doorgeven aan het UWV en dat ik een uitnodiging zou krijgen van mijn UWV re-integratie coach. Ik zei: prima, hij zit hier boven. Misschien heeft hij nu wel tijd. Volgens het CWI kon dat niet want de re-integratie coach had de gegevens nog niet. Ik wees hun erop dat de gegevens niet gewijzigd waren ten opzichte van een half jaar geleden. Het kon echter niet."*

De twee drijfveren die hierboven zijn genoemd gaan uit van een intrinsieke motivatie om de regels na te leven. Omdat dat nou eenmaal zo hoort of omdat cliënten niet in de uitkering willen zitten en daarom actief gaan solliciteren. Zowel uitvoerders en burgers spreken echter ook van extrinsieke drijfveren om na te leven. Deze bespreken we hieronder.

#### **Controle en pakkans**

Verschillende medewerkers van CWI, UWV en gemeenten noemen pakkans bij overtreding als reden voor naleving van regels. Deze verklaringen gaan uit van een kosten-baten afweging



door burgers. De gedachte is dat mensen die pakkans hoog inschatten, de regels beter naleven. De pakkans wordt hoog ingeschat als mensen weten dat er gecontroleerd wordt, of dat er bestanden gekoppeld worden. Dit geldt volgens SVB'ers zeker bij eenvoudig controleerbare plichten.

### *Financiële drijfveren*

Als bij het overtreden van een regel de uitkering wordt gekort of opgeschort, dan draagt dit volgens sommige medewerkers bij aan de naleving van deze regel. Gemeentemedewerkers noemen voorbeelden als het inleveren van het maandbriefje en het meewerken aan Work First projecten. Als burgers hierin niet aan hun verplichtingen voldoen heeft dit financiële consequenties. Ook bij het aanvragen van een uitkering geldt dat burgers niet het risico willen lopen dat de aanvraag buiten behandeling wordt gesteld. Er wordt netjes gereageerd op hersteltermijnen<sup>6</sup>. Volgens ambtenaren is opschorting of stopzetting van de uitkering een zware sanctie voor uitkeringsgerechtigden, aangezien zij hiervan financieel afhankelijk zijn.

Een andere kant van dit aspect is volgens SVB-medewerkers dat klanten een ander adres of rekeningnummer doorgeven bij een scheiding, om de uitkering juist ook in de nieuwe situatie te (blijven) ontvangen. Een ander voorbeeld is dat ze doorgeven dat een gehandicapt kind uitwonend wordt, wat tot een verhoging van de uitkering leidt.

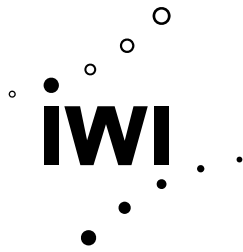
De angst om zonder uitkering te komen zitten kan voor cliënten dus reden zijn om na te leven. Anderen overtreden de regels juist omdat ze daar financieel beter van worden. Burgers zien financieel gewin als de voornaamste reden van regelovertrading. Burgers kunnen er financieel baat bij hebben als ze inkomsten of de woonsituatie niet of onjuist doorgeven. Ook uitvoerders noemen financieel gewin een reden voor overtrading. Zij noemen daarbij met name mensen met een schuldenproblematiek die vanuit een financieel oogpunt de regels overtreden. Deze mensen hebben zo weinig geld te besteden dat regelovertrading aantrekkelijk kan zijn vanwege de extra financiële armslag. Deze burgers met schulden zijn bijvoorbeeld eerder geneigd inkomsten uit zwart werk te verzwijgen.

---

<sup>6</sup> Hersteltermijn: een verzoek om binnen een bepaalde termijn alsnog stukken aan te leveren.







### 3 Doeltreffendheid van handhavingactiviteiten

In het onderzoek is gesproken met uitvoerders en uitkeringsgerechtigden over handhavingactiviteiten. In de gesprekken is aandacht besteed aan de wijze van handelen, de effectiviteit ervan, randvoorwaarden voor effectief handhaven en suggesties voor verbetering van preventieve handhaving.

Het effect dat bestuursorganen beogen met hun handhavingsactiviteiten, komt niet altijd overeen met de effecten die burgers benoemen. Zo komt informatie niet op het juiste moment aan bij burgers, of deze lezen de brieven en de folders niet. Burgers en uitvoerders pleiten dan ook voor een grotere nadruk op maatwerk. Uitvoerders streven er naar hun handelen zoveel mogelijk aan te passen aan eventuele wijzigingen in de context van de uitkeringssituatie of in de situatie van de cliënt. Zowel burgers als uitvoerders zijn echter van mening dat dit in de praktijk nog onvoldoende gebeurt.

Hoewel sancties een uiterst middel zijn, zijn uitvoerders en burgers het erover eens dat ook sancties een effectief handhavingsinstrument zijn, als ze zo worden ingezet dat het aansluit bij de situatie van de burger. Ook bij de inzet van sancties is maatwerk dus van belang. Daarnaast vinden burgers en uitvoerders het terecht dat er gecontroleerd wordt, al is de manier waarop dit gebeurt niet altijd prettig voor de burger. Opvallend is ook dat controles die niet direct door de burger worden opgemerkt (bijvoorbeeld bestandskoppelingen) wel bijdragen aan de controlebeleving van burgers.

Om effectiever te kunnen handhaven, pleiten uitvoerders voor meer maatwerk bij de inzet van handhavingsactiviteiten, betere communicatie en samenwerking binnen hun eigen organisatie, maar vooral ook met andere organisaties. Kennis en informatie die bij anderen bekend is, zou breder beschikbaar moeten zijn.

#### 3.1 Instrumenten voor handhaving

Bij CWI, SVB, UWV en gemeenten zijn verschillende functionarissen belast met diverse handhavingstaken. Hieronder geven we een kort overzicht van de handhavingstaken van deze functionarissen. De handhavingstaken zijn in te delen in drie categorieën: informeren, controleren en sanctioneren. In het onderstaande blok staat per categorie gespecificeerd welke handhavingactiviteiten daarbinnen uitgevoerd worden.

##### ***Informeren (voorlichting)***

- Foldermateriaal / informatiemappen aanbieden
- Persoonlijke gesprekken / groepsgesprekken voeren
- Informatie via internet / email aanbieden
- Persoonlijke brieven sturen
- Artikelen in huis-aan-huisbladen / magazines publiceren
- Gerichtte mailings / nieuwsbrieven voor specifieke groepen opstellen

### ***Controleren***

#### *Controles bij aanvraag van de uitkering*

- Hanteren risicomodel ‘aan de poort’ (ANKERmodel, Stoplichtenmodel, Fraudescorekaart enz.)
- Aanvragen bekijken op handhavingsaspecten (doorlopen van aanvraagformulieren en bewijsstukken)
- Identiteitscontrole uitvoeren
- Huisbezoeken afleggen bij uitkeringsaanvragen (‘aan de poort’)
- Controles uitvoeren naar aanleiding van signalen of fraudevermoedens (interventies op maat, bijzondere onderzoeken)

#### *Controles tijdens de uitkering*

- Huisbezoeken uitvoeren
- Controles uitvoeren naar aanleiding van signalen of fraudevermoedens (interventies op maat, bijzondere onderzoeken)
- Controles uitvoeren naar aanleiding van risicoanalyses of risicoprofielen (thema-onderzoeken)
- Bestandsvergelijking uitvoeren (inclusief gegevensvraag aan derden), verrijken en verdelen van gegevens
- Periodieke controles

### ***Sanctioneren***

- Een waarschuwing geven
- Een maatregel / sanctie (strafkorting)
- Een beëindiging van de uitkering
- Teveel ontvangen uitkeringsgeld terugvorderen
- Een boete opleggen (fraude)

## **3.2 Voorlichting**

Burgers worden op verschillende manieren voorgelicht over hun rechten en plichten. In deze paragraaf wordt ingegaan op de effectiviteit van voorlichting, zoals burgers en uitvoerders die beleven.

### **De vorm**

Burgers worden schriftelijk of persoonlijk voorgelicht over hun rechten en plichten. Schriftelijke voorlichting is standaard. Alle geïnterviewde uitkeringsgerechtigden hebben schriftelijk voorlichtingsmateriaal in de vorm van brieven, folders of een informatiemap ontvangen. Soms worden cliënten gewezen op de mogelijkheid om op het internet (aanvullende) informatie te vinden over hun rechten en plichten. In sommige gemeenten worden opgespoorde zaken geanonimiseerd en in de krant geplaatst. Ook dit zien sommige medewerkers als voorlichting omdat aan de hand van concrete fraudegevallen wordt geïllustreerd wat wel en niet mag.



Naast de schriftelijke voorlichting kiezen sommige bestuursorganen ervoor om burgers voor te lichten in een persoonlijk gesprek of in een groeps gesprek. Meestal is zo'n gesprek een standaardonderdeel van de intake. De SVB is de enige organisatie in dit onderzoek waarbij persoonlijk contact in het aanvraagproces eerder een uitzondering dan een regel is.

Persoonlijk contact over de rechten en plichten vindt ook plaats op andere momenten tijdens de uitkering. Burgers kunnen de bestuursorganen benaderen als iets niet duidelijk voor ze is. Ook contacten die voortkomen uit controle (zoals een huisbezoek) lenen zich voor persoonlijke voorlichting.

Persoonlijke voorlichting maakt maatwerk mogelijk. In een persoonlijk gesprek kan de medewerker de informatie of de manier waarop de informatie wordt gebracht aanpassen aan de wensen of mogelijkheden van de cliënt. Een procesbegeleider Wia gaat in op het leveren van maatwerk in voorlichting: *"Ook daar zul je dan, als medewerker van deze organisatie, rekening mee moeten houden. Dat je, als je iemand aan de lijn krijgt die een normale schoolopleiding gevolgd heeft, daar anders mee omgaat dan met iemand die geen schoolopleiding gevolgd heeft. En dat weet je niet direct, maar je kunt vaak wel uit bepaalde opmerkingen opmaken dat je een beetje moet meeveren en op een ander niveau moet praten, dan wanneer je iemand spreekt die notaris is. Daar ga je anders mee om dan met iemand die belt en in de winkel heeft gestaan. Dat is nu eenmaal zo."*

Medewerkers geven aan dat ze in een persoonlijk gesprek kunnen zien en kunnen vragen of de cliënt de informatie heeft begrepen. Bovendien kan de burger vragen stellen zodat er bij hem geen onduidelijkheden over de rechten en plichten blijven bestaan. Bij voorlichting op papier is dit niet het geval. Daarom vinden de meeste medewerkers voorlichting in een persoonlijk gesprek effectiever dan voorlichting op papier.

Ook voorlichting bij de huisbezoeken wordt door de medewerkers gezien als effectief. Bij een huisbezoek is het voor de medewerker namelijk mogelijk de voorlichting af te stemmen op hetgeen hij aantreft.

Foldermateriaal is een effectieve aanvulling op de persoonlijke voorlichting, maar is volgens de meeste medewerkers als een zelfstandig instrument niet voldoende om burgers bekend te maken met hun rechten en plichten. *"En foldermateriaal aanbieden, ik weet het niet. Het ziet er prachtig uit en het is heel duidelijk als je het allemaal leest. Maar mensen nemen met mee naar huis en kwakken het in de hoek. Ik denk dat 50 procent van de klanten het wel leest."*

Daarom gebruiken de uitvoerders het als een aanvulling, naast de persoonlijke voorlichting. Met de schriftelijke voorlichting biedt de uitvoering aan de burgers de mogelijkheid om de rechten en plichten nog eens na te lezen.

## De inhoud

### ***Voorlichting over de regels***

Door voorlichting weet de uitkeringsgerechtigde wat zijn rechten en plichten zijn met betrekking tot de uitkering die hij ontvangt. In het handhavingsprogramma 2007-2010 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, staat dat in de achterliggende periode het inzicht is gegroeid *“dat een aanzienlijk deel van de geconstateerde overtredingen te wijten is aan onwetendheid over de precieze inhoud en bedoeling van de opgelegde verplichtingen [...]”*. Regelnaleving is een kwestie van toeval als de cliënt niet op de hoogte is van zijn rechten en plichten. *“Maar omdat je wel vaak ziet dat mensen juist onbewust frauderen.... Omdat ze het gewoon niet weten en niet precies op de hoogte zijn van de regelgeving of dat soms de regelgeving heel raar is.”* De bestuursorganen moeten burgers in staat stellen om na te leven door goede voorlichting over rechten en plichten die aan het ontvangen van een uitkering verbonden zijn.

Met voorlichting wordt bovendien een basis gelegd voor handhaving gedurende de hele uitkeringsperiode. In sommige gevallen moeten burgers tekenen voor de voorlichting die ze hebben ontvangen. Daardoor kunnen burgers zich bij het overtreden van de regels niet beroepen op onbekendheid met de regel. *“Wij hebben een boekje samengesteld waarin we alle spelregels rondom de uitkering hebben neergezet. Alle rechten en plichten van klanten: wat verwachten wij van een klant en wat kan de klant van ons verwachten. Iedere klant moet ook een verklaring tekenen dat hij dit boekje heeft gekregen en dat hij bekend is met de inhoud ervan, zodat we nadien niet de discussie krijgen van "ja, maar dat wist ik niet".”*

### ***Voorlichting over controles***

Daarnaast lichten medewerkers uitkeringsgerechtigden voor over het feit dat de bestuursorganen toezien op de naleving van de regels en op de wijze waarop zij dat doen. Met andere woorden: de burger weet dat hij gecontroleerd wordt. Vaak wordt witte fraude (het verzwijgen van inkomsten) expliciet genoemd als een overtreding, welke, hoe dan ook, aan het licht komt via bestandskoppelingen. *“Bij die checklist leggen we uit dat het mogelijk is voor ons om systemen te raadplegen, om te koppelen, dus dat daardoor fraude naar voren komt, dat je alles moet doorgeven.”* Burgers worden ook op de hoogte gebracht van het feit dat niet standaardcontroles plaats kunnen vinden. *“foldermateriaal. (...) Nou, daarin wordt verteld dat onaangekondigde huisbezoeken kunnen plaatsvinden en het hoe en waarom van de controles, wat voortvloeit uit onze wettelijke taak die wij hebben om de regelnaleving te controleren.”*

### ***Voorlichting over consequenties regelovertreiding***

Ten derde kunnen uitvoerders aandacht besteden aan de gevolgen van het overtreden van de regels. Dit kan uitkeringsgerechtigden ervan weerhouden om de regels niet na te leven. *“Het preventieve zit in dat de nadruk wordt gelegd op de plichten. Het kan ook zo zijn, dat stellen we ook naar mensen heel concreet, dat je uitkering geblokkeerd wordt, dat je uitkering opgeschort wordt en dat er nader onderzoek volgt. Dat is geen prettige gedachte voor die mensen. Dus in die zin werkt het wel preventief.”*

### Effectiviteit van voorlichting

Een deel van de uitkeringsgerechtigden is door voorlichting beter op de hoogte van de rechten en plichten. Deze burgers zijn tevreden over de wijze waarop ze zijn voorgelicht. Door de voorlichting hebben deze burgers een beter idee van de regels waar ze zich aan moeten houden: *“Dus ik heb dat uitgebreid zitten lezen en daar heeft mijn broer mij bij geholpen. [...] (Wist u ook welke plichten u had?) ja, dat is ook duidelijk geworden. [...] Een heel verhaal erbij. Maar dat was echt wel duidelijk.”* (Burger met een Anw-uitkering)

Niet alle uitkeringsgerechtigden zijn echter voldoende bediend met het voorlichtingsmateriaal dat de bestuursorganen ze aanbiedt. Dat heeft te maken met de kwaliteit van het materiaal, een mismatch in de tijd tussen de informatievoorziening en de informatiebehoefte en onvoldoende aansluiting van de informatie op de persoonlijke omstandigheden van de cliënt.

### Informatieverstrekking en informatiebehoefte

De aansluiting van de informatie bij de persoonlijke situatie van de cliënt is in een stelling voorgelegd aan uitvoerders. De stelling luidde: “Voorlichting is alleen effectief is als het gebeurt op het moment dat het onderwerp van voorlichting relevant is voor de uitkeringsgerechtigde.” Over deze stelling wordt verschillend gedacht. Vooral binnen het CWI zijn er veel medewerkers die inderdaad menen dat voorlichting alleen blijft hangen als er een vruchtbare bodem is waarop het landt. Bijna zeven op de tien CWI'ers onderschrijven de stelling. Gemeentelijke medewerkers zijn meer verdeeld: vier op de tien gemeentelijke medewerkers onderschrijven de stelling, vijf op de tien zijn het juist niet met de stelling eens. Ook binnen SVB en UWV zijn de meningen verdeeld, hoewel zowel bij SVB als bij UWV het aantal medewerkers dat de stelling onderschrijft groter is dan het aantal dat niet eens is met de stelling. Opvallend is dat relatief weinig medewerkers geen standpunt kunnen bepalen. Blijkbaar is het een onderwerp dat leeft onder de uitvoerders.

**Tabel 3.1**

*Stelling: Voorlichting is alleen effectief als het op een relevant moment plaatsvindt, naar organisatie*

		organisatie				Totaal
		CWI	SVB	UWV	gemeenten	
Voorlichting is alleen effectief op een relevant moment	Eens	40 69,0%	71 50,4%	139 54,7%	79 38,0%	329 49,8%
	Neutraal	2 3,4%	16 11,3%	25 9,8%	30 14,4%	73 11,0%
	Oneens	16 27,6%	54 38,3%	90 35,4%	99 47,6%	259 39,2%
Totaal		58 100,0%	141 100,0%	254 100,0%	208 100,0%	661 100,0%

$p=0.00$

Alle geïnterviewde uitkeringsgerechtigden ontvangen informatie over hun rechten en plichten bij het aanvragen van de uitkering. Sommigen geven aan dat ze moeite hebben met de hoeveelheid informatie die ze bij de uitkeringsaanvraag ontvangen. Met name burgers met een Wia-uitkering hebben moeite met de voorlichting: *“Het is, dat krijg je op een gegeven moment*

*allemaal zo voorgeschoteld en je weet niet wat je overkomt! En, ik moet eerlijk zeggen, het was voor mij zo'n enorme stress dat ik daar wel heel veel last van heb gehad."*

De cliënten zijn bezig met hun beperking en de bepaling van de mate van arbeidsgeschiktheid. De ruimte om bezig te zijn met rechten en plichten ontbreekt. *"Alleen, als je in zo'n situatie zit waar ik niet alleen in zit, maar een heleboel mensen in zitten, kun je beter iemand bij je hebben die daar dus beter op gefocust is, als dat je als patiënt - om het zo maar eens te zeggen - bij het UWV naar binnen loopt. Je bent met je hoofd heel ergens anders mee bezig."*

Ook voor burgers met een andere uitkering, geldt dat de hoeveelheid informatie aan het begin soms overweldigend is. Zo vertelt een burger met een WW-uitkering dat hij het erg vervelend vond in de WW te zijn gekomen. Hij kreeg een voorlichtingsboekje mee, maar was nog aan het verwerken dat hij zijn baan had verloren en had daarom geen zin om het voorlichtingsmateriaal door te nemen.

Algemeen voorlichtingsmateriaal kan in specifieke gevallen tekortschieten. Zo kan bijvoorbeeld algemene informatie over de verplichting een werkbriefje in te leveren verwarring oproepen als sprake is van een relatief kleine uitkering en wisselende uren. Een cliënt met een WW-uitkering vertelt dat ze een arbeidscontract voor 32,4 uur per week heeft, maar ze werkt de ene week meer uren dan de andere. Ze weet niet of ze nog werkbriefjes in moet leveren of niet.

Ook andere uitkeringsgerechtigden in het onderzoek refereren aan zichzelf als een *'speciaal geval'*. Een deel van de burgers die zich in bovenvermelde situaties bevindt, is zelfredzaam. Als ze de geboden voorlichting te veel of juist onvoldoende vinden of ze hebben behoefte aan aanvullende informatie nemen ze contact op met de uitvoerende instantie of ze zoeken informatie op het internet.

Uitkeringsgerechtigden die een vaste contactpersoon hebben, geven aan dat ze deze altijd kunnen bellen met vragen en zijn daarmee tevreden. Sommige burgers hebben contactpersonen bij verschillende instanties. Zij zouden graag één contactpersoon willen hebben. We hebben een aantal mensen gesproken dat geen vaste contactpersoon heeft, maar dat wel graag zou willen. *"dan is het wel heel veel informatie. En dan zou het jammer zijn, want dat is met dat 0900 nummer, dat is een algemeen telefoonnummer, dan zou het wel handig zijn als je bijvoorbeeld direct contact kon krijgen met een vaste contactpersoon die jou een beetje de weg, want als je maar in het wilde weg allerlei folders moet gaan zitten lezen en er gebeurt een heleboel, dus je hebt met meerdere dingen te maken, dan is het lastig."*

Uitkeringsgerechtigden gaan ook zelf actief op zoek naar informatie. Soms worden ze door medewerkers van de bestuursorganen op de mogelijkheid gewezen informatie op het internet te vinden. Verschillende burgers zijn tevreden over de site van het CWI. Ze kunnen daar de informatie vinden die ze nodig hebben. Een WW'er vertelt: *"Je kunt informatie bij het CWI halen en van bepaalde sites. (...) Als je geïnteresseerd en gemotiveerd bent kun je daar heel veel informatie halen."* Volgens deze burgers is het je eigen schuld als je niet op de hoogte bent van de regels. *"Ja, en via het internet. De CWI pagina is gewoon een goede pagina en ook werk.nl. Dus als mensen zeggen dat ze het niet weten, is dat alleen omdat ze zelf niet informe-*

ren”. Bovendien biedt het internet de mogelijkheid om de informatie te zoeken die aansluit op de behoefte van cliënt. De cliënt creëert als het ware zijn eigen maatwerk: “dan lees je ook wat voor jou van toepassing is”.

Niet alle uitkeringsgerechtigden zijn zelfredzaam. Voor sommigen is de voorlichting niet voldoende, maar zij vragen niet actief om extra (mondelijke) toelichting. Zo hebben we verschillende mensen gesproken die de Nederlandse taal niet voldoende machtig zijn. Een medewerker BGB zegt daarover: *“Wij sturen heel mooie foldertjes mee, maar die zijn allemaal in het Nederlands. En niet elke uitkeringsgerechtigde spreekt Nederlands. Nu is het UWV van mening dat wij Nederlander zijn en we dus ook alles in het Nederlands hebben. Dat zullen we dus ook niet gaan veranderen. Maar feit blijft dat veel mensen geen Nederlands kunnen spreken of heel slecht Nederlands spreken.”* Voor deze mensen is de grote hoeveelheid informatie in het Nederlands een probleem. Vaak zijn ze aangewezen op derden om hen te helpen: *“Een kennis heeft het voor mij gelezen en aan mij verteld.”*

Naast mensen die de Nederlandse taal niet voldoende machtig zijn, kan de hoeveelheid leeswerk ook voor mensen die de taal wel beheersen, een probleem zijn.

De ondersteuning van de bestuursorganen schiet, volgens een mevrouw die haar broer helpt bij het aanvragen van een WWB-uitkering, soms te kort: *“En ik vind dat we dan wel uitleg erover krijgen bij zo’n gesprek want het is niet alleen een mapje meegeven en klaar, ga maar even thuis kijken. Zo heeft hij het ook wel een paar keer meegekregen.”*

### **De AOW; een recht zonder plichten?**

Opmerkelijk is dat de geïnterviewde burgers met een AOW-uitkering minder dan mensen met een andere uitkering, kennis nemen van het voorlichtingsmateriaal dat de SVB ze opstuurt. De geïnterviewde AOW’ers beschouwen de AOW veelal als een recht dat ze gedurende hun leven hebben opgebouwd. Ze hebben er geen notie van dat er plichten zijn verbonden aan het ontvangen van een AOW-uitkering. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de rechten en plichten die ze kunnen benoemen. De meeste burgers geven aan de regels niet te kennen. Voor zover deze groep regels noemt, zijn ze niet juist.

Niet alle geïnterviewde AOW’ers kunnen zich herinneren informatiemateriaal van de SVB te hebben ontvangen. Sommigen weten wel dat ze het hebben gehad, maar ze hebben het niet gelezen. Op de vraag waarom ze geen kennis nemen van de informatie die de SVB ze toestuurt, antwoorden enkelen als volgt: *“Ja maar, dan moet ik heel erg moeilijk doen. Ik ben namelijk heel erg slechtiend. Dus lezen kan ik niet meer. En ja, misschien heeft mijn vrouw het wel een beetje gelezen. Maar we weten allemaal als je 65 bent krijg je AOW. En dat is het.”*

*“Daar heb ik gewoon geen geduld voor omdat dat te gaan zitten lezen. Je weet, je hebt gewoon recht op dat bedrag en zij rekenen dat wel uit. Je krijgt toch niet meer of minder? En, je bent getrouwd, ik bedoel, ik denk dat als je alleenstaand bent dat je dan beter gaat lezen wat je rechten en plichten zijn.”*

### 3.3 Controles

Bestuursorganen maken gebruik van een pakket aan controle-activiteiten om de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking vast te stellen. In paragraaf 3.1 staan ze beschreven. In deze paragraaf vergelijken we hoe uitvoerders en uitkeringsgerechtigden denken over de effectiviteit van deze controleactiviteiten.

#### Controles achter de schermen

Burgers zijn zich niet bewust van een deel van de controles die de bestuursorganen uitvoeren. Achter de schermen is zowel bij de aanvraag als gedurende de uitkering sprake van een grote hoeveelheid administratieve controles. Hierbij wordt informatie die de burger heeft aangeleverd bij de aanvraag of in een gesprek gecontroleerd op fraudesignalen of -risico's. Sommige medewerkers gebruiken daarvoor een standaardinstrument zoals het stoplichtmodel of de nalevingsbereidheidstoets. *"... als die re-integratiecoaches die bij een B-routing het gesprek aangaan met de klant, het eerste gesprek, één van de vele toetsen in dat gesprek doet, waaronder de toets nalevingsbereidheid, en hij wordt oranje of zelfs rood gekleurd, dat kan, ja dan komt de fraude-inspecteur aan bod."* (UWV, fraude-inspecteur)

Ook gedurende de uitkering worden administratieve controles uitgevoerd. Er kunnen ook bestanden aan elkaar worden gekoppeld om te kijken of de gegevens die de burgers hebben aangeleverd correct zijn. Ten slotte kunnen burgers met een bepaald kenmerk (zoals een postcode of een inschrijving bij de KvK) geselecteerd worden voor een themacontrole.

Medewerkers verschillen in hun enthousiasme voor gestandaardiseerde instrumenten zoals risicoprofielen en fraudescorekaarten om risico's vast te stellen. Sommigen vinden dat ze erg goed werken, omdat ze zijn ontwikkeld op basis van ervaring en steeds verder worden verfijnd. Anderen geven aan dat kennis en ervaring veel belangrijker zijn bij het onderkennen van overtredingsrisico's. Zo zegt een klantmanager van de gemeente: *"Die scorekaart, ik werk er al een poosje mee, het was eerst een pilot, toen zijn wij ermee begonnen, en dan was het bijna altijd dat hij scoorde op huisbezoek. Heel veel. En wat er nou feitelijk aantoonbaar aan fraude met al die huisbezoeken uitkwam, dat was net zoveel als nu. Terwijl nu toch eigenlijk, we gebruiken 'm nog wel hoor, maar ook heel erg gewoon weer op onze eigen intuïtie afgaan. Ik geloof in dat soort instrumenten geloof ik niet zo. Je moet gewoon goed onderzoek doen, en je moet doorvragen."*

De gestandaardiseerde instrumenten worden breed gebruikt in de verschillende bestuursorganen. Ondanks dat de meeste uitvoerders het nut van de instrumenten zoals risicoprofielen wel inzien, vertrouwt zo rond de helft van de medewerkers van de bestuursorganen toch meer op de eigen mensenkennis en ervaring. Dit blijkt uit de kwantitatieve toetsing van de stelling dat risicoprofielen in theorie mooi klinken, maar dat in de praktijk medewerkers toch veel meer hebben aan mensenkennis en ervaring, om in te schatten wat de kans is dat iemand een bepaalde regel overtreedt. Ongeveer de helft van de medewerkers is het eens met deze stelling. De groep die het oneens is met deze stelling (en dus de risicoprofielen hoger schat dan de eigen mensenkennis en ervaring) komt bij geen enkele organisatie boven 20 procent uit.



**Tabel 3.2**

*Stelling: Mensenkennis werkt beter dan fraudeprofielen, naar organisatie*

		organisatie				Totaal
		CWI	SVB	UWV	gemeenten	
Mensenkennis werkt beter dan fraudeprofielen	Eens	30	65	117	101	313
		51,7%	46,1%	46,1%	48,6%	47,4%
	Neutraal	17	49	96	75	237
		29,3%	34,8%	37,8%	36,1%	35,9%
	Oneens	11	27	41	32	111
		19,0%	19,1%	16,1%	15,4%	16,8%
Totaal		58	141	254	208	661
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

$p=0.88$

De medewerkers die meer belang lijken te hechten aan mensenkennis en ervaring dan aan risicoprofielen bevinden zich meer aan de voorkant van de keten en onder gemeentelijke beleidsmakers. Handhavers (medewerkers aan de achterkant) hebben relatief vaak geen mening over deze stelling. Ook bij de andere functietypen is de groep die het noch eens, noch oneens is met de stelling vrij groot. Dit kan er op duiden dat veel medewerkers geen keuze kunnen maken tussen fraudeprofielen enerzijds en mensenkennis en ervaring anderzijds, maar aan beide belang toekennen.

**Tabel 3.3**

*Stelling: Mensenkennis werkt beter dan risicoprofielen, naar functietype*

		plaats van functie in keten			Totaal
		voorkant	achterkant	beleid	
Mensenkennis werkt beter dan fraudeprofielen	Eens	232	62	19	313
		52,1%	35,4%	46,3%	47,4%
	Neutraal	150	74	13	237
		33,7%	42,3%	31,7%	35,9%
	Oneens	63	39	9	111
		14,2%	22,3%	22,0%	16,8%
Totaal		445	175	41	661
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

$p=0.00$

### Controles die de burger bemerkt

De feitelijke controle vindt plaats als uit het hierboven beschreven administratieve proces een risico of fraudevermoeden naar voren is gekomen. Dan wordt een vervolgccontrole ingezet die voor de burger zichtbaar is. Hij kan bijvoorbeeld worden opgeroepen voor een gesprek of er volgt een huisbezoek.

Er is onder uitkeringsgerechtigden zeker draagvlak voor controles. Burgers weten dat bestuursorganen op verschillende manieren hun gegevens controleren. Alleen bij de AOW is de controlebeleving heel laag. Over het algemeen vinden burgers het goed dat de bestuursorganen controles uitvoeren. Ze vinden het 'doodnormaal' dat de instantie controleert, omdat deze 'mijn centjes betaalt'. Bovendien leeft bij veel burgers het idee dat veel 'anderen' de boel be-

lazeren. Hieronder komen verschillende vormen van controles aan de orde en wordt vergeleken wat burgers en uitvoerders zeggen over de effectiviteit van de controle.

### ***Controleren van bankafschriften***

Het controleren van bankafschriften is een standaardonderdeel van de WWB-aanvraag. Soms gebeurt het ook bij periodieke hercontroles. Uitvoerders vinden het controleren van bankafschriften bijzonder effectief. Uit de bankafschriften halen ze informatie die het verhaal van de cliënt kan staven of die daarmee in tegenspraak is. *“Vaak haal je uit de administratie haal je dingetjes, en dat samen met de reacties, vragen daarover, heb je zoiets, dan gaat er een lampje branden.”* (Gemeente, klantmanager). Als voorbeelden noemen ze: *“Als er helemaal niet gepind wordt voor boodschappen”*, *“...combinatie van een laag Eneco [lage energierekening] terwijl er kinderen zijn.”* (Gemeente, senior medewerker klantmanagement inkomen) of *“tanken terwijl er geen auto is”* (Gemeente, consulent handhaving). Signalen uit bankafschriften kunnen aanleiding zijn voor verdere controles.

Burgers vinden deze vorm van controle erg vervelend. Het wordt gezien als een inbreuk op de privacy. Maar ook voor deze vorm van controle bestaat draagvlak onder het mom van *‘wel terecht want veel mensen belazeren de boel’*.

### ***Controleren van sollicitatieactiviteiten***

Uitkeringsgerechtigden vinden het vanzelfsprekend dat hun sollicitatieactiviteiten worden gecontroleerd. De sollicitatieplicht hoort bij het ontvangen van een uitkering en die moet dan ook gecontroleerd worden. Ze redeneren vanuit het principe ‘voor wat, hoort wat’.

Medewerkers van het CWI noemen controle van de sollicitatieactiviteiten een effectieve handhavingsactiviteit. In periodieke persoonlijke gesprekken of sollicitatiewerkshops worden de sollicitatieactiviteiten van burgers gemonitord. Als de medewerker het idee heeft dat een burger niet actief genoeg naar werk zoekt kan hij ervoor kiezen om de burger vaker op te roepen. Burgers vertellen wel over de periodieke gesprekken die ze hebben met de bestuursorganen maar doen dat niet in termen van controle.

Burgers ervaren de controle van de sollicitatieplicht echter vooral als een administratieve controle. Voor een aantal geïnterviewde burgers houdt het niet meer in dan het invullen en opsturen van werkbriefjes. Zij hebben geen persoonlijk contact over hun sollicitatieactiviteiten. Op de werkbriefjes moeten ze aangeven hoe vaak en waar ze in een bepaalde hebben gesolliciteerd. Eén burger is gebeld met vragen over zijn werkbriefje. Maar de anderen denken dat de kans dat een werkbriefje wordt gecontroleerd heel klein is. *“Al zet je Sesamstraat volgens mij neer, daar heb ik vandaag gesolliciteerd, ze zouden het volgens mij niet controleren”*. Een andere burger met een WW-uitkering zegt: *“Een werkbriefje, maar wat daarmee gedaan wordt... ja, er komen honderdduizenden brieven binnen natuurlijk”*. Burgers rapporteren dan ook dat deze controle van sollicitatieactiviteiten niet tot gedragsverandering leidt.

### ***Bestandskoppelingen***

De geïnterviewde uitkeringsgerechtigden denken dat de kans dat bestuursorganen regelovertrekking ontdekken vrij groot is. Op de vraag waarom ze dat denken geven burgers uit alle uitkeringsgroepen aan dat *‘alles aan elkaar is gekoppeld’*. Ze kunnen niet specifiek noemen om welke bestanden het gaat of op welke wijze de bestanden aan elkaar zijn gekoppeld, maar het

besef dat bestuursorganen door bestandskoppeling informatie aan elkaar verbinden om overtredingen op te sporen, is er zeker.

### ***Huisbezoeken***

Medewerkers van bestuursorganen geven aan huisbezoeken te zien als effectief handhavingsinstrument. Ze geven daarvoor zowel preventieve als repressieve argumenten.

Huisbezoeken kunnen ook preventief werken. Bijvoorbeeld wanneer de medewerker uitleg kan geven aan de hand van datgene wat hij bij het huisbezoek aantreft: *“Je kunt direct inspelen op wat je ter plekke tegenkomt”* (Gemeente, beleidsmedewerker fraudebestrijding). Vooral als de regelgeving complex is kan een huisbezoek verhelderend werken. In dit verband wordt de woonsituatie van de burger genoemd. Een senior sociaal onderzoeker van de SVB vertelt: *“Een woonsituatie kan een aantal varianten hebben: je kan een kostganger hebben, je kan een verzorgingsrelatie hebben, je kan samenwonen. Als je zo’n situatie hebt, dan weet je ook dat daar een grijs gebied is. Wanneer is de omslag? [...] Daar kan je allerlei regeltjes voor opstellen, maar de vraag is of die worden gelezen of worden genegeerd. Dan moet je het gewoon vaststellen. En dan is het ook heel goed als je dat in een vroegtijdig stadium doet [...]. Dan ben je ook preventief bezig en ben je heel duidelijk in je voorwaarden, de condities en de omslagpunten.”*

Verder verhogen huisbezoeken de controlebeleving van burgers. Door het afleggen van huisbezoeken geven bestuursorganen het signaal af naar de burger, dat er zorgvuldig omgegaan wordt met de uitkeringsgelden. De controlebeleving wordt volgens de medewerkers nog verder verhoogd doordat burgers onderling praten over de huisbezoeken of dat er in de krant over wordt geschreven. Dit heeft tot gevolg dat *“mensen weten dat er iemand van de Sociale Dienst voor de deur kan staan. Ze gaan het dan opgeven”* (Gemeente, senior medewerker klantmanagement inkomen). Burgers rapporteren dit mond-tot-mond-effect overigens niet.

Huisbezoeken werken repressief als tijdens het huisbezoek een overtreding wordt vastgesteld. Sommige overtredingen kunnen alleen worden vastgesteld door zelf de situatie te bekijken. Een medewerker geeft een voorbeeld van een man die zich ziek heeft gemeld (ziektewet) en desondanks de schuur staat te verven. In zo’n geval worden huisbezoeken door medewerkers als een repressieve activiteit gezien.

Huisbezoeken kunnen zowel aangekondigd als onaangekondigd plaatsvinden. In het kwantitatieve deel van het onderzoek is aan de uitvoerders een stelling voorgelegd over het verschil in effectiviteit tussen beide vormen. Er is weinig verschil van mening tussen uitvoerders over de stelling dat onaangekondigde huisbezoeken een meer effectieve methode zijn om regelovertreding op te sporen dan aangekondigde huisbezoeken. Voor drie van de vier bestuursorganen ligt het percentage medewerkers dat deze stelling onderschrijft boven 90 procent. Alleen UWV laat een ander beeld zien: dit komt vooral omdat bij UWV relatief veel medewerkers (15 procent) geen mening hebben over deze stelling. Wellicht is dat omdat zij in de praktijk weinig met huisbezoeken te maken hebben, en daarom geen goed oordeel over de stelling kunnen geven.

**Tabel 3.4**

*Stelling: Onaangekondigd huisbezoek is effectiever dan aangekondigd huisbezoek, naar organisatie.*

		organisatie				Totaal
		CWI	SVB	UWV	gemeenten	
Onaangekondigde huisbezoeken zijn effectiever	Eens	55 94,8%	131 92,9%	205 80,7%	190 91,3%	581 87,9%
	Neutraal	1 1,7%	8 5,7%	38 15,0%	10 4,8%	57 8,6%
	Oneens	2 3,4%	2 1,4%	11 4,3%	8 3,8%	23 3,5%
	Totaal	58 100,0%	141 100,0%	254 100,0%	208 100,0%	661 100,0%

$p=0.00$

Handhavers vinden iets vaker dan medewerkers met klantcontacten en gemeentelijke beleids-makers dat onaangekondigde huisbezoeken een effectiever opsporingsinstrument zijn dan aangekondigde huisbezoeken. Dat doet overigens niets af aan het feit dat ook onder beide andere groepen veel meer medewerkers het met de stelling eens zijn dan oneens.

**Tabel 3.5**

*Stelling: Onaangekondigd huisbezoek is effectiever dan aangekondigd huisbezoek, naar functietype.*

		plaats van functie in keten			Totaal
		voorkant	achterkant	beleid	
Onaangekondigde huisbezoeken zijn effectiever	Eens	382 85,8%	164 93,7%	35 85,4%	581 87,9%
	Neutraal	48 10,8%	6 3,4%	3 7,3%	57 8,6%
	Oneens	15 3,4%	5 2,9%	3 7,3%	23 3,5%
	Totaal	445 100,0%	175 100,0%	41 100,0%	661 100,0%

$p=0.03$

Uit een logistische regressie blijkt dat er nog meer factoren zijn die een rol spelen. Behalve dat handhavers het vaker met de stelling eens zijn, worden ook effecten aangetroffen voor organisatie, aantal jaar dat men werkzaam is bij de organisatie en leeftijd. Medewerkers van het CWI zijn het meer dan medewerkers van de gemeenten en SVB eens met de stelling, medewerkers van het UWV zijn het juist minder vaak eens met de stelling. Medewerkers die al sinds de jaren '70 of jaren '80 werkten bij de uitvoeringsorganisatie zijn eveneens vaker van mening dat onaangekondigde huisbezoeken meer effectief zijn dan medewerkers die pas sinds 2000 bij de uitvoeringsorganisatie werken. Ten slotte zijn medewerkers jonger dan 40 jaar het vaker met de stelling eens dan medewerkers ouder dan 40.

Burgers die een huisbezoek hebben gehad, rapporteren anders over de effectiviteit van huisbezoeken dan de uitvoerders.

Aan burgers is gevraagd of de huisbezoeken effect hebben gehad op hun gedrag. Geen van de geïnterviewde burgers geeft aan zijn gedrag te veranderen naar aanleiding van een huisbezoek.

Een WWB'er bij wie een overtreding is vastgesteld bij het huisbezoek, legitimeert zijn overtrekking vanuit medemenselijkheid en geeft aan een volgende keer hetzelfde te handelen: *“Ik zou iemand die twee hartaanvallen heeft gehad nog steeds in huis nemen, en hem ook laten blijven.”* (Burger met een WWB-uitkering). Een burger met een WW-uitkering geeft aan dat de kans dat hij weer thuis bezocht wordt door UWV erg klein is omdat de aanleiding voor het huisbezoek een aselechte steekproef was. Sommige mensen geven aan dat ze door het huisbezoek een zekere angst hebben gekregen voor de sociale dienst. Eén burger geeft bijvoorbeeld aan zich een misdadiger te voelen als er een keer iemand blijft logeren.

Overigens geven vooral burgers met een WWB-uitkering aan dat ze het weliswaar heel vervelend vinden om een huisbezoek te krijgen, maar dat het wel nodig is omdat *“er veel wordt gesjoemeld”* of dat het begrijpelijk is *“want het is hun geld”*.

### 3.4 Sancties

Bij alle wetten hebben we met uitkeringsgerechtigden gesproken die een waarschuwing of sanctie hebben gehad omdat ze zich niet aan de regels hielden. Soms ging het slechts om een kleine sanctie in verband met het overtreden van de informatieplicht. Sommige burgers moeten naast een boete ook een flink bedrag terugbetalen aan de uitkeringsverstrekende instantie. We hebben zowel burgers als uitvoerenden gevraagd naar de effectiviteit van sancties.

#### **Alertheid van burgers**

Dat een sanctie of waarschuwing effectief kan zijn, wordt zowel door handhavers als burgers onderschreven. Handhavers geven aan dat waarschuwingen en sancties de burgers wijzen op de regels waar ze zich aan moeten houden. Bovendien worden ze alerter. Ze nemen sneller contact op als ze vragen hebben en geven wijzigingen eerder door. Handhavers verklaren dit uit het feit dat je mensen met een sanctie direct in hun portemonnee treft. *“Voor sommige mensen, en dan vooral die mensen die volledig afhankelijk zijn van een uitkering, is één waarschuwing of één maatregel vaak al genoeg en vervallen dan niet meer in dezelfde fout.”* (Gemeente, inkomensconsulent).

Geïnterviewde burgers die een sanctie hebben gekregen beamen dat de sanctie hen alerter heeft gemaakt. *“Nou, ik heb me wel voorgenomen dat als er iets van de SVB komt dat ik het meteen invul en wegdoe. Dan kan ik het ook niet vergeten of het ergens tussenkomen of wat dan ook. Dat had ik me voorgenomen. Dus op zich, het heeft wel effect gehad.”* (burger met een Anw-uitkering)

Deze toegenomen alertheid geldt vooral als de overtreding voortkomt uit niet-weten: men was niet op de hoogte van een bepaalde verplichting of men wist door een combinatie van regelingen (bijvoorbeeld WW en Ziektewet) niet meer precies bij wie wat gemeld moest worden. In het onderzoek zijn we ook enkele uitzonderingen op dit beeld tegengekomen zoals een burger met een WWB-uitkering die meerdere forse sancties heeft gekregen omdat hij tweemaal work-first heeft geweigerd en bij twee controles een niet-opgegeven kostganger bleek te hebben. Deze cliënt heeft alle overtredingen bewust en principieel begaan. Bij deze persoon hebben de sancties niet geleid tot betere regel naleving.

### ***Het belang van waarschuwen***

Gezien de afhankelijkheid van sommige burgers van de uitkering en de complexiteit van de wetgeving vinden sommige medewerkers het wenselijk eerst te waarschuwen in plaats van direct een sanctie op te leggen. Zij vinden een waarschuwing een zeer effectief middel, waardoor meer klantgericht kan worden gewerkt. Een re-integratiecoach Werk van UWV vertelt: *“Kijk de wetgeving is best lastig. Best een behoorlijke pil om daadwerkelijk alles... Dus ik vind een waarschuwing wel op zijn plaats. En als iemand dan niet wil luisteren, dan een beëindiging. Dus daarin vind ik het wel een aanvulling. [...] Zo’n waarschuwing is toch pakkend. Wat ik net al zei, als je ook aangeeft wat de consequenties daarvan kunnen zijn dan geeft dat wel een schrik-effect van: “Dit is wel menens”. Het is ook de manier hoe je het natuurlijk brengt, zo’n waarschuwing. Je kunt zeggen: “Foei, dat mag je niet meer doen”, maar je kan ook zeggen van: “Dit is de laatste keer, want de volgende keer ga je dat in je portemonnee voelen en dan is het dan toch een heel ander effect”.*

Het geven van een waarschuwing maakt het mogelijk om bij een eerste overtreding van de regels niet strikt een sanctie op te leggen. Met een stelling is nagegaan hoe uitvoerders denken over strikte toepassing van de regels. Bij de SVB worden relatief de meeste voorstanders van een strikte toepassing van de wettelijke regels gevonden, zo blijkt uit de reactie van de uitvoerders op de stelling “Een flexibele toepassing van de regels zal uiteindelijk tot een meer effectieve handhaving leiden dan een heel strikte toepassing van de regels”. Ruim een derde van de SVB-medewerkers is het niet eens met deze stelling. Overigens is ook bij de SVB een grotere groep het eens met deze stelling: bijna de helft. Bij het CWI en UWV is de groep die het eens is met de stelling nog iets groter: rond 58 procent. Bij gemeenten is de groep instemmers het kleinst: 47 procent. Dit komt vooral omdat meer dan de medewerkers van de andere drie bestuursorganen, gemeentelijke medewerkers aangeven het noch eens, noch oneens te zijn met de stelling. Al met al lijkt een meerderheid van de medewerkers van uitvoeringsorganisaties een voorstander te zijn van een flexibele toepassing van regels, hoewel de groep die een strikte toepassing prefereert ook aanzienlijk is.

**Tabel 3.6**

*Stelling: Flexibele toepassing van de regels is effectiever dan strikte toepassing ervan, naar organisatie.*

		organisatie				Totaal
		CWI	SVB	UWV	gemeenten	
Flexibele toepassing van regels is effectiever	Eens	34	69	147	97	347
		58,6%	48,9%	57,9%	46,6%	52,5%
	Neutraal	12	20	40	60	132
		20,7%	14,2%	15,7%	28,8%	20,0%
	Oneens	12	52	67	51	182
		20,7%	36,9%	26,4%	24,5%	27,5%
Totaal		58	141	254	208	661
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

$p=0.00$

Het blijkt dat de voorstanders van een strikte aanpak vooral worden gevonden onder de handhavers: bijna de helft van hen is het oneens met de stelling dat een flexibelere toepassing van de regels effectiever is. Dat niet alle handhavers zo strikt in hun opvattingen zijn, blijkt uit het feit dat toch nog drie op de tien handhavers meer gelooft in een flexibele toepassing van de regels. Het beeld voor medewerkers met veel klantcontacten is heel anders: 6 op de 10 medewerkers die aan de voorkant werken, gelooft dat een flexibele toepassing effectiever is, slechts 2 op de 10 denkt dat de beste resultaten worden behaald met een strikte toepassing van de regels. De gemeentelijke beleidsmakers nemen een middenpositie in. Opvallend is dat ruim 4 op de 10 gemeentelijke beleidsmakers geen keuze maken. Dit heeft wellicht te maken met het feit dat zij verder van de werkvloer afstaan dan de andere medewerkers.

**Tabel 3.7**

*Stelling: Flexibele toepassing van de regels is effectiever dan strikte toepassing ervan, naar functietype.*

		plaats van functie in keten			Totaal
		voorkant	achterkant	beleid	
Flexibele toepassing van regels is effectiever	Eens	277	53	17	347
		62,2%	30,3%	41,5%	52,5%
	Neutraal	76	39	17	132
		17,1%	22,3%	41,5%	20,0%
	Oneens	92	83	7	182
		20,7%	47,4%	17,1%	27,5%
Totaal		445	175	41	661
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

$p=0.00$

### **Kanttekeningen bij sancties**

Een aantal burgers in het onderzoek geeft toe bewust de regels te overtreden. Sommigen werken zwart om zo meer te besteden te hebben: “Ja, ik heb hier en daar wat geklust, want als je krap zit moet je toch een manier zien te vinden”. Eén burger met een WW-uitkering zit in een schuldsaneringstraject en had inkomsten niet opgegeven om daarmee eens “een leuke broek te kopen, en een keer dit kopen en eens een keer extravagant shoppen, he, bij wijze van spreken dan.” In dit laatste voorbeeld geldt dat de boete geen invloed heeft op de hoogte van de toelage

die de burger via de bewindvoerder krijgt. De boete wordt wel bij de totale schuld opgeteld en heeft zodoende in de toekomst consequenties.

Uitvoerders plaatsen kanttekeningen bij het terugvorderen van geld van mensen die weinig te besteden hebben. Zo merkt een klantmanager van een gemeente het volgende op: *“Geld terugvorderen of uitkering stopzetten is in principe natuurlijk wel effectief, behalve als er niets terug te vorderen is. Ook kun je je afvragen of vanuit maatschappelijk oogpunt het ‘effectief’ te noemen is als iemand zonder geld op straat komt te staan of diep in de shit raakt.”*

Een senior medewerker BGB van UWV zegt over de hoogte van de boete: *“Nou, soms mis ik bij lage terugvorderingsbedragen de verhouding wel. Dan ga je 20 euro terugvorderen met een minimale boete van 45 euro. Dan mis ik wel een beetje de balans daarin. Bij hogere bedragen is dat wel in evenwicht. Maar ja, onder de 45 euro mag je niet zitten. Dat is de minimale boete en die gaat per 1 juli nog omhoog ook.”*

Soms kunnen sancties leiden tot een verstoorde relatie tussen de burger en de organisatie. Een beleid en project coördinator bij een sociale dienst zegt hierover: *“Een gedeelte van de klanten zegt ‘nou ja, ik heb me niet goed gedragen, ik heb een tik op m’n vingers gehad en ik zorg dat ik me nu wel goed ga gedragen, want ik wil dit niet weer.’ Bij een ander deel van ons klantenbestand wekt een sanctie aversie op en dat kan zich uiten in juridische procedures, bezwaar, beroep, et cetera. Maar dat kan ook zich uiten in verbaal geweld.”*

### 3.5 Doeltreffendheid: het geheel bezien

#### Het meest effectief

Aan zowel uitkeringsgerechtigden als uitvoerders is de vraag voorgelegd welke manier van handhaven het meest effectief is om ervoor te zorgen dat mensen zich zoveel mogelijk aan de regels houden. Beide groepen hebben (in grote lijnen) dezelfde ideeën hierover. Men hecht veel belang aan het goed *informer*en van de cliënten, bij voorkeur in een persoonlijk gesprek en ondersteund door informatie op papier. De informatie dient duidelijk te zijn, beperkt in omvang en het liefst toegespitst op de situatie van de cliënt. Een burger met een ZW-uitkering licht toe: *“Het persoonlijk contact in combinatie met naslagwerkje of iets dergelijks. Alleen een brochure of zo, dat wordt te snel terzijde gelegd.”*

Er wordt ook in bredere zin (dan alleen voorlichting) gepleit voor *maatwerk*, bijvoorbeeld bij het begeleiden van cliënten, het uitvoeren van controles en het opleggen van verplichtingen. *“Niet iedereen zal met dezelfde aanpak geholpen zijn, denk ik ook. De een moet je misschien zo sturen en de ander zo. En die zo en ja. Niet iedereen is natuurlijk op dezelfde manier benaderbaar misschien.”* (Burger met een ANW-uitkering)

Een aantal uitvoerders en burgers pleiten voor *streng*e controles, vooral door middel van huisbezoeken. Ook hierbij moet maatwerk als leidend principe gelden. Vooral mensen die wellicht bewust de regels niet naleven, moeten flink ‘achter de broek’ worden gezeten. *“Waarschijnlijk*



*wat strenger controleren of mensen wel echt ziek zijn. Ook moet het overtreden van de regel wel gevolgen hebben voor de uitkering.” (burger met ZW-uitkering)*

### **Effectiviteit vergroten**

Gevraagd naar wat er zou moeten veranderen in de huidige praktijk om het bevorderen van regelnaleving (verder) te verbeteren, vallen wel enkele verschillen op tussen uitvoerders en burgers.

Burgers noemen vooral zaken die te maken hebben met de *bejegening van de cliënt*: zo moet volgens sommigen worden geprobeerd om een vertrouwensband tussen bestuursorgaan en cliënt op te bouwen. Een WW'er vertelt: *“Ja, ik denk toch dat mensen direct contact moeten hebben met iemand, die op de hoogte is van de situatie en die direct kan ingrijpen of direct informatie kan vertellen. Ik denk dat dit vaste aanspreekpunt, iemand die van jouw situatie afweet, die gericht antwoord kan geven, die weet in welk proces jij bezig bent, dat dit het beste werkt”*.

Ook wordt gepleit voor het actiever herinneren van cliënten aan hun verplichtingen, bijvoorbeeld door ze te bellen met de boodschap dat zij wijzigingen op tijd door moeten geven: *“Ik ben sowieso geen ambtenaar, helemaal niet, ik ben meer een mensenmens, ik zou de telefoon pakken, goh mevrouw Jansen u heeft veertien dagen geleden van ons een brief gehad, daarover, maar we hebben nog niets van u ontvangen.”* (burger met ANW-uitkering)

Uitvoerders zijn meer gericht op *organisatorische aspecten* zoals het verbeteren van de samenwerking. Sommige medewerkers doelen daarmee op de samenwerking tussen medewerkers ‘aan de voorkant’ en medewerkers ‘aan de achterkant’.

Bij de eerste vorm van samenwerking helpen medewerkers die handhaven als beroep hebben medewerkers met klantcontact. De samenwerking tussen medewerkers met klantcontact en handhavers kan op verschillende manieren gestalte krijgen. Soms geven handhavers een ‘cursus’, ‘voorlichting’ of een ‘training’ over handhaven aan medewerkers met klantcontact. Zowel bij gemeenten als bij het UWV is het doel van een dergelijke cursus dat medewerkers alert zijn op fraudesignalen zodat ze goed weten in welke gevallen er aanleiding is voor een verder onderzoek. Een medewerker van het UWV bezoekt de primaire afdelingen twee keer per jaar. Bij één gemeente gaan de handhavers wel eens met medewerkers mee op huisbezoek of ze helpen bij het formuleren van de onderbouwing van een fraudesignaal. Bijvoorbeeld bij het bekijken van dossiers. *“wij merken wel dat het doordat de medewerkers daar meer van doordrongen zijn, dat ze veel kritischer hebben gekeken naar de dossiers, veel kritischer de gesprekken met de cliënten zijn ingegaan en a: beter onderbouwd het onderzoek bij ons opvragen of b: dat er een dusdanige duidelijkheid is geweest dat de cliënt binnen relatief korte periode dan toch uit de uitkering is gegaan of c: dat de cliënt op voorhand al heeft gezegd om de aanvraag te laten lopen. Dus er gaan zeker positieve signalen van uit.”*

In het algemeen wordt gesteld dat contact houden, uitleg geven over een onderzoek en de resultaten bekendmaken zorgen voor een beter contact tussen de ‘voor- en achterkant’. Het resultaat hiervan is dat er meer contact is tussen de voor- en achterkant, meer interne meldingen

(omdat de voorkant beter op de hoogte is van maatregelwaardig gedrag en omdat ze een betere band hebben met de handhavers) van fraudevermoedens en beter onderbouwde meldingen.

In een stelling is nagegaan in hoeverre de medewerkers van bestuursorganen menen dat er op dit moment sprake is voldoende terugkoppeling binnen de organisatie van de resultaten van onderzoek. Uit de beantwoording blijkt dat veel medewerkers het eens zijn met de stelling ‘Het komt regelmatig voor dat handhavers niet terugkoppelen aan medewerkers met klantcontacten wat er met hun signalen is gebeurd’. Vooral CWI-medewerkers onderschrijven in grote meerderheid deze stelling. CWI-medewerkers werken alleen aan de voorkant en signalen die zij geven worden verder afgehandeld door het UWV of de gemeenten. Daarbij lijkt vooral sprake te zijn van éénrichtingsverkeer van CWI (voorkant) naar UWV en gemeenten (achterkant). Dit is een indicatie dat de keten op het gebied van handhaving nog niet als een eenheid functioneert. Bij de SVB en UWV onderschrijven ruim vier op de tien medewerkers deze stelling. Opvallend verschil is dat de groep die het met deze stelling oneens is, onder SVB’ers twee keer zo groot is als onder UWV’ers.

Het laagst is de ontevredenheid over de terugkoppeling van de handhavers bij de gemeenten: slechts een kwart onderschrijft de stelling, terwijl de helft van de gemeentelijke medewerkers het er mee oneens is. Omdat de gemeentelijke organisatie meer gedecentraliseerd is dan de drie andere bestuursorganen kan dit het gevolg zijn van de relatief kortere lijnen in kleine organisaties.

**Tabel 3.8**

*Stelling: Handhavers koppelen niet terug wat ze met signalen hebben gedaan, naar organisatie.*

		organisatie				Totaal
		CWI	SVB	UWV	gemeenten	
Handhavers koppelen niet terug wat ze met signalen hebben gedaan	Eens	42	62	123	53	280
		72,4%	44,0%	48,4%	25,5%	42,4%
	Neutraal	12	35	89	50	186
		20,7%	24,8%	35,0%	24,0%	28,1%
	Oneens	4	44	42	105	195
		6,9%	31,2%	16,5%	50,5%	29,5%
Totaal		58	141	254	208	661
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

$p=0.00$

Het is geen verrassing dat vooral medewerkers aan de voorkant vinden dat handhavers te weinig terugkoppelen. De helft van hen onderschrijft deze stelling. Onder handhavers zelf en beleidsmakers is dit percentage bijna de helft kleiner. Toch is het opvallend te noemen dat een kwart van de handhavers vindt dat er meer teruggekoppeld zou moeten worden naar de collega’s die hen de signalen hebben doorgespeeld.

**Tabel 3.9**

*Stelling: Handhavers koppelen niet terug wat ze met signalen hebben gedaan, naar functietype.*

	plaats van functie in keten			Totaal
	voorkant	achterkant	beleid	
Handhavers koppelen Eens	223	46	11	280
niet terug wat ze met	50,1%	26,3%	26,8%	42,4%
signalen hebben				
gedaan	Neutraal	46	11	186
	29,0%	26,3%	26,8%	28,1%
	Oneens	93	19	195
	20,9%	47,4%	46,3%	29,5%
Totaal	445	175	41	661
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

$p=0.00$

Er wordt ook gepleit voor een betere *samenwerking tussen organisaties*. Dan kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het vormen van regionale teams waarin handhavers van de verschillende organisaties samenwerken. *“Maar eigenlijk zou je één organisatie binnen de Nederlandse maatschappij moeten hebben die zorg draagt voor het verstrekken van uitkeringen. [...] Ik weet niet eens of de gemeente daar de geëigende organisatie voor is. Dat betwijfel ik ook nog. De gemeentelijke organisatie wordt veel beïnvloed door de lokale omstandigheden. En zeker op het gebied van handhaving vind ik lokale inkleuring wat minder van belang dan bij re-integratie of zorgtaken.”* (Gemeente, beleid en project coördinator)

De meningen over de samenwerking tussen organisaties die tijdens de interviews naar voren zijn gebracht, zijn in het kwantitatieve deel in de vorm van stellingen getoetst. Aan de uitvoerders is gevraagd in hoeverre zij het eens zijn met de stelling: “Door de grote hoeveelheid regels en procedures is het moeilijk om met andere instanties samen te werken aan handhaving”. Bij alle vier de uitvoeringsorganisaties is tussen 40 en 47 procent van de uitvoerders het eens met deze stelling. Een kwart tot een derde van de uitvoerders is het niet eens met de stelling. Een ongeveer even grote groep is het noch eens, noch oneens. Hoewel dus niet alle uitvoerders menen dat er sprake is van een grote hoeveelheid regels die samenwerking belemmeren, is er wel een aanzienlijke groep die meent dat er sprake is dergelijke belemmerende regels. Dit gevoel is even sterk in alle bestuursorganen uit de keten, wat betekent dat er sprake is van een ketenbreed probleem, dat niet terug te voeren is op één enkele organisatie. Tabel 3.10 geeft de resultaten weer.

**Tabel 3.10**

*Stelling: Vele procedures belemmeren samenwerking met andere instanties, naar organisatie.*

		organisatie				Totaal
		CWI	SVB	UWV	gemeenten	
Vele procedures belemmeren samenwerking met andere instanties	Eens	27	57	108	96	288
		46,6%	40,4%	42,5%	46,2%	43,6%
	Neutraal	14	49	61	53	177
		24,1%	34,8%	24,0%	25,5%	26,8%
	Oneens	17	35	85	59	196
		29,3%	24,8%	33,5%	28,4%	29,7%
Totaal		58	141	254	208	661
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

$p=0.27$

Ook tussen medewerkers met verschillende functies binnen de keten blijken niet al te grote verschillen te zijn, al hoewel onder medewerkers aan de voorkant het aantal personen dat van mening is dat procedures samenwerking met andere organisaties belemmeren aanzienlijk groter is dan het aantal personen dat het oneens is met de stelling. Onder medewerkers aan de achterkant en gemeenlijke beleidmakers houden de groepen elkaar wat meer in evenwicht.

**Tabel 3.11**

*Stelling: Vele procedures belemmeren samenwerking met andere instanties, naar functietype.*

		plaats van functie in keten			Totaal
		voorkant	achterkant	beleid	
Vele procedures belemmeren samenwerking met andere instanties	Eens	202	71	15	288
		45,4%	40,6%	36,6%	43,6%
	Neutraal	125	40	12	177
		28,1%	22,9%	29,3%	26,8%
	Oneens	118	64	14	196
		26,5%	36,6%	34,1%	29,7%
Totaal		445	175	41	661
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

$p=0.13$

Enkele handhavers pleiten voor het aanpassen van de *wetgeving* waardoor het gemakkelijker wordt op te treden. Er zijn twee vormen van regelovertreding die opvallen omdat ze lastig aan te tonen zijn: samenwoonfraude en zwart werk. Aangezien het ook twee vormen zijn die voor een aanzienlijke financiële benadeling kunnen zorgen, zijn het zaken waar de uitvoerders graag wat aan zouden willen doen. Om hier toch een vinger achter te krijgen, doen de geïnterviewde medewerkers voorstellen om de regels te verduidelijken (bij samenwonen) of de bewijslast voor de handhavende instantie te vereenvoudigen (zwart werk). Zo stelt een senior medewerker BGB van UWV het volgende voor: “*Waar ik mij persoonlijk aan stoor, is het feit dat er in brede zin te weinig capaciteit binnen de sociale zekerheid is, en zeker bij de UWV, om zaken aan te pakken. [...] Het is heel moeilijk om de bewijslast rond te krijgen. Daar hebben we het de afgelopen weken ook weer over gehad. Het is niet alleen mijn idee, maar ik denk inderdaad dat de wet het ons op dat gebied iets gemakkelijker moet maken. De Belastingdienst kent de omgekeerde bewijslast, maar ik weet niet of dat het middel is. Ik denk toch dat het ons*

*iets gemakkelijker gemaakt moet worden bij mensen waarvan vaststaat dat ze zwart werken, maar wat niet aangetoond kan worden. [...] Ik vind het zorgelijk dat de wet nagenoeg is dichtgetimmerd, maar op de zwarte fraude krijgen we geen grip. Naar mijn mening zit daar veel te weinig capaciteit op en de wetgeving biedt weinig mogelijkheden.”*

### **Voorwaarden voor effectieve handhaving**

Aan uitvoerders is gevraagd wat zij nodig hebben om effectief te kunnen handhaven. Uit de antwoorden op deze vraag blijkt dat bij uitvoerders in iedere organisatie in grote lijnen dezelfde voorwaarden van belang worden geacht. Het gaat dan in de eerste plaats om goede communicatie, zowel binnen de organisatie als met andere organisaties. Hierbij geldt dat ook de infrastructuur om goede communicatie mogelijk te maken, optimaal moet zijn. Te denken valt dan aan actuele en juiste uitwisseling van gegevens over cliënten, zodat uitvoerders in staat zijn om op basis van de juiste (bron-) gegevens hun werk te doen.

Een gemeentelijk sociaal onderzoeker zegt bijvoorbeeld: *“Er zijn meer instanties waarmee wij willen en kunnen samenwerken wat de handhaving ten goede komt. Die lijnen moeten korter en opener zijn, dit moet veel directer kunnen. Dat je door middel van convenanten met meerdere instanties goede afspraken kunt maken en goed kunt handhaven. Woningcorporaties, energieleveranciers, de Rijksdienst Wegverkeer, kamer van koophandel. Die zaken staan goed op de rails.”*

Een gemeentelijk handhavingsspecialist voegt toe: *“De samenwerking met UWV, de belastingdienst, de arbeidsinspectie en de vreemdelingenpolitie kan beter. Wat georganiseerd is dat lukt wel. Maar zo even stante pede even wat doen, dat is gewoon moeilijk. Daar is dan weer niet over vergaderd en de hoge heren hebben het niet afgekaart. Dat vind ik wel eens een beetje moeilijk, die bureaucratie. Daar zouden ze wat aan kunnen doen, dat je effectiever kunt handhaven, meer boven water kunt krijgen en een betere uitstraling hebt naar potentiële malversateurs, de fraudeplegers toe.”*

Een gemeentelijk sociaal onderzoeker zegt het volgende: *“Het enige wat erg veranderd is, is de informatieverstrekking. Die is wat moeizamer geworden. Wat moeilijker in het kader van de diverse privacywetgeving en dergelijke. Het is een bron die heel erg uitgebreid is. Verdere informatie verkrijgen aan de hand van protocollen die organisaties hanteren is wat lastiger. Dat ging vroeger wat gemakkelijker. Dat heeft te maken met privacy. Bijvoorbeeld de UWV is er heel erg mee bezig. Die heeft een intern protocol opgesteld. Normaal gesproken kon je direct om informatie vragen maar nu hebben ze een protocol opgesteld waarbij je eerst naar een ander kantoor moet om daar informatie te vragen en dan komt het weer terug. We moeten met de vraag om informatie naar Amsterdam. Daar komt het op de grote hoop te liggen en dan duurt het heel lang voordat we die informatie weer terug hebben. Informatie verstrekken mag gewoon volgens artikel 64 van de wet. Maar er staat niet in de wet hoe de informatie aangevraagd moet worden en hoe men dat wil gaan verstrekken. Dat is dan afhankelijk van het interne protocol.”*

Andere aspecten die als voorwaarden worden genoemd, zijn fraudealerte medewerkers, zodat signalen goed opgepakt worden en voldoende tijd en middelen om ook daadwerkelijk met signalen aan de slag te kunnen gaan.

“Je hebt ook nodig dat je collega’s ervan overtuigd zijn dat het noodzakelijk is om te handhaven. En dat iedereen kan frauderen, zelfs die aardige mevrouw.” (gemeente, consultant handhaving)

“Workshops voor re-integratiecoaches. Om te zorgen dat ze fraudesignalen kunnen herkennen. Deze worden niet frequent genoeg gegeven en daardoor zakt de fraudealertheid weg.” (UWV, re-integratiecoach werk)

“Meer tijd zodat we de cliënten vaker en regelmatig zou zien. De re-integratiecoach ziet mensen weinig en laat veel over aan het re-integratiebedrijf. Daardoor hebben mensen met veel verschillende instanties te maken. Er is nu geen tijd om meer persoonlijk contact te hebben met de klant en deze persoonlijk te begeleiden. Als die tijd er wel is heb je meer mogelijkheden om zicht te krijgen op bepaald gedrag dat niet helemaal deugt.” (UWV, re-integratiecoach WW)

Er zijn aanzienlijke verschillen tussen bestuursorganen over de vraag of de fraude alertheid van de medewerkers met veel klantcontact, beter kan, zo blijkt uit de onderstaande tabel. Onder de gemeentelijke medewerkers onderschrijft bijna driekwart deze stelling, terwijl onder medewerkers van de SVB nog niet de helft van de medewerkers het eens is met deze stelling. UWV en CWI zitten daar tussen in. Op dit punt lijkt in alle organisaties, maar vooral bij de gemeenten, volgens de uitvoerders nog veel winst te behalen.

**Tabel 3.12**

Stelling: fraude alertheid van medewerkers met klantcontacten kan beter, naar organisatie.

		organisatie				Totaal
		CWI	SVB	UWV	gemeenten	
Fraude alertheid	Eens	37	65	158	153	413
medewerkers voorkant kan		63,8%	46,1%	62,2%	73,6%	62,5%
veel beter	Neutraal	14	48	73	36	171
		24,1%	34,0%	28,7%	17,3%	25,9%
	Oneens	7	28	23	19	77
		12,1%	19,9%	9,1%	9,1%	11,6%
Totaal		58	141	254	208	661
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

$p=0,00$

Hoewel het zo is dat vooral de handhavers kritisch zijn over de fraudealertheid van hun collega’s die voor in de keten werken (bijna geen enkele handhaver is het oneens met de stelling dat de fraude alertheid van de medewerkers aan de voorkant beter kan), vindt ook een meerderheid van de medewerkers aan de voorkant dat er ruimte is voor verbetering. De gemeentelijke beleidsmakers zijn eveneens in ruime meerderheid van mening dat de medewerkers aan de voorkant niet voldoende fraudealert zijn.

**Tabel 3.13**

*Stelling: fraude alertheid van medewerkers met klantcontacten kan beter, naar functietype.*

		plaats van functie in keten			Totaal
		voorkant	achterkant	beleid	
Fraude alertheid	Eens	239	148	26	413
medewerkers		53,7%	84,6%	63,4%	62,5%
voorkant kan veel	Neutraal	137	23	11	171
beter		30,8%	13,1%	26,8%	25,9%
	Oneens	69	4	4	77
		15,5%	2,3%	9,8%	11,6%
Totaal		445	175	41	661
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

$p=0.00$

Ook is het van belang dat uitvoerders voldoende bevoegdheden hebben om hun werk uit te kunnen voeren. Zo wordt door sommige uitvoerders de bevoegdheid om bij mensen de woning binnen te mogen, gemist. Anderen missen ruimte om maatwerk te leveren, bijvoorbeeld door flexibel om te gaan met verplichtingen als het naar hun oordeel beter is om niet al te strikt te zijn.

Hoewel niet aan alle genoemde voorwaarden voor effectieve handhaving is voldaan, vinden de meeste uitvoerders wel dat hun organisatie op de goede weg is. Het gaat dan vooral om zaken die de organisatie zelf in de hand heeft, zoals het opleiden van medewerkers en het implementeren van nieuwe werkwijzen. Dat neemt niet weg dat veel uitvoerders wel wat meer tijd beschikbaar willen hebben voor handhaving.

Daar waar het gaat om voorwaarden waarbij men afhankelijk is van externen, is het beeld minder positief. Zo is er veel onvrede over gegevensuitwisselingen met derden, vanwege juridische belemmeringen (privacywetgeving) of vanwege onjuiste, onvolledige, of verouderde informatie die wordt uitgewisseld. Ook zijn er technische belemmeringen die een goede gegevensuitwisseling in de weg staan.

### 3.6 Maatwerk in de praktijk

Om de doeltreffendheid van handhaving te vergroten, pleiten uitvoerders voor meer maatwerk. In het kwantitatieve deel van het onderzoek is nagegaan in hoeverre er in de praktijk aandacht is voor maatwerk. Aan ruim 600 uitvoerders van UWV, SVB, CWI en gemeenten zijn verschillende ‘vignetten’ voorgelegd.<sup>7</sup> Dit zijn situatiebeschrijvingen waarin is aangegeven welke regeling het betreft, om welke regelovertreding het gaat/kan gaan en wat de situatie van de cliënt is. Hierbij is steeds op verschillende aspecten variatie aangebracht. Zo kan het gaan om geconstateerde of vermoede regelovertreding of om een (reguliere) controle zonder dat sprake is van een concreet vermoeden. Ook de beschrijving van de cliënt kan variëren in geslacht, leeftijd, huishoudensamenstelling, etniciteit, opleidingsniveau, werkervaring, motivatie om na

<sup>7</sup> Bijlage 3 bevat een meer gedetailleerde responsverantwoording en een beschrijving van de gehanteerde methode.

te leven (niet weten/niet willen), recidive, et cetera. De situaties kunnen betrekking hebben op WWB, WW, Wia en AOW. In onderstaand kader staat een voorbeeld van een vignet.

*Theo is een getrouwde 35-jarige man van Nederlandse afkomst, die in de ICT heeft gewerkt, een hogere beroepsopleiding heeft gevolgd, die is afgesloten met een diploma. Theo heeft geen schulden.*

*Theo is over het algemeen goed op de hoogte van de regels waaraan een uitkeringsgerechtigde zich moet houden, maar heeft niet altijd de intentie zich aan die regels te houden.*

U wilt voorkomen dat de persoon met de bovenstaande kenmerken *zwart gaat werken*. Hieronder staat een aantal handhavingsinstrumenten. Welk instrument is volgens uw inschatting het meest effectief om dit doel in deze situatie te bereiken?

Door de vignetten aan een grote groep uitvoerders voor te leggen en hen te vragen óf zij een handhavingsactiviteit toepassen in de geschetste situatie en zo ja welke activiteit dit is, is nagegaan of specifieke kenmerken in de situatie van de cliënt een rol spelen. Dit maakt inzichtelijk of er sprake is van maatwerk. Hierbij geldt de kanttekening die een deel van de respondenten maakten bij het invullen van de vragenlijst: in de meeste vignetten is meer informatie gegeven over de situatie van de cliënt dan in de dagelijkse praktijk bij de uitvoerders bekend is. Zo is lang niet altijd bekend of iemand op de hoogte is van de regels en of iemand ook bereid is om ze na te leven. In de praktijk moeten de uitvoerders dus handelen op basis van minder informatie dan nu verondersteld is.

Uit de keuzes die uitvoerders maken, kan in grote lijnen worden geconcludeerd dat zij maatwerk toepassen in hun keuzes voor bepaalde handhavingsinstrumenten. Dit blijkt uit de volgende uitkomsten:

### **Voorlichting**

- Wanneer het vermoeden bestaat dat een cliënt niet goed op de hoogte is van de regels, bijvoorbeeld vanwege taalproblemen, wordt vaker voor voorlichting in de vorm van een persoonlijk gesprek gekozen dan voor het sturen van een persoonlijke brief of een folder.
- Cliënten met een hogere opleiding en cliënten die de taal goed beheersen, worden meer dan andere cliënten gewezen op de mogelijkheid om via internet informatie te vinden over hun rechten en plichten.
- Voorlichtingsbijeenkomsten voor doelgroepen worden vooral ingezet voor allochtonen en cliënten met een laag opleidingsniveau. Bij cliënten waarvan bekend is/vermoed wordt dat zij zich niet aan de regels willen houden, wordt minder vaak voor deze vorm van voorlichting gekozen. Met name voor AOW-ers wordt groepsgewijze voorlichting georganiseerd.

### **Controles**

- Huisbezoeken vinden vooral plaats bij controles op leefsituatie, controle van sollicitaties en bij het vermoeden dat een cliënt zwart werkt. De huisbezoeken kunnen aangekondigd en onaangekondigd plaatsvinden. Wanneer het vermoeden bestaat dat een cliënt niet goed weet wat de

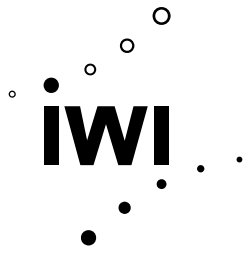




regels zijn, vindt vaker een aangekondigd huisbezoek plaats. Bij de ‘niet-willers’ is het huisbezoek vaker onaangekondigd. Bij deze groep zijn de huisbezoeken ook vooral bedoeld als controle-instrument, terwijl de uitvoerders bij de ‘niet-weters’ het huisbezoek ook zien als een manier om de cliënt voor te lichten over zijn rechten en plichten. Ook cliënten die in het verleden afspraken met de uitkeringsinstantie of een re-integratiebedrijf niet zijn nagenomen, kunnen vaker dan andere cliënten rekenen op een onaangekondigd huisbezoek.

### **Sancties**

- Bij ongemotiveerde cliënten, cliënten waarvan men weet dat ze niet bereid zijn de regels na te leven of cliënten die al eerder ‘in de fout’ zijn gegaan (niet op afspraken verschijnen, werk weigeren), volgt bij regelovertreding vaak direct een maatregel of beëindiging van de uitkering. Bij cliënten die niet goed op de hoogte zijn van de regels en cliënten die tonen van goede wil te zijn (bijvoorbeeld door actief mee te werken aan hun re-integratie), wordt vaak eerst een waarschuwing gegeven.
- Bij voorbeelden van werkweigeren door cliënten met een WW-uitkering valt op dat bij cliënten die goede wil tonen (bijvoorbeeld door deelname aan re-integratieactiviteiten of een cursus), de weigering in een aantal gevallen zonder gevolgen blijft.
- Om zwart werk te voorkomen wordt bij WWB en Wia in een aantal gevallen geprobeerd ‘preventie door repressie’ te bereiken. Het gaat dan bijvoorbeeld om het ‘stevig aanpakken’ van werkgevers en zichtbaar maken dat er bij zwart werk een harde aanpak geldt. Met name als de uitvoerders te maken hebben met ‘niet-willers’, allochtonen en laag opgeleiden verwachten zij dat dit een effectieve manier van werken is.





## 4 De preventieve schakel

Medewerkers van bestuursorganen vinden preventieve handhaving van groot belang. Deze medewerkers verschillen van mening over de accenten die ze leggen bij preventieve handhaving. Zo zijn er medewerkers die preventieve handhaving voornamelijk zien als het voorkomen van overtredingen en medewerkers die het voornamelijk zien als (het bevorderen van) spontane naleving.

Preventieve handhaving is kostenefficiënt: controle en het opleggen van een sanctie kosten tijd en geld. Als cliënten door voorlichting de regels beter naleven hoeft er minder tijd en geld aan controle en afdoening te worden besteed.

De nadruk op preventieve handhaving is sinds de invoering van het Programma Hoogwaardig Handhaven (2001) toegenomen. Handhaving maakt onderdeel uit van het begin van de organisatieprocessen en de houding van de medewerkers is meer cliëntgericht.

Preventieve handhaving kan volgens uitvoerders en burgers verbeteren door meer maatwerk, verbetering van de informatievoorziening en een betere organisatie van het werk.

### 4.1 Visie van uitvoerders op preventieve handhaving

#### **Belang van preventieve handhaving**

De medewerkers van CWI, UWV, SVB en gemeenten vinden unaniem preventieve handhaving van groot belang. De geïnterviewde medewerkers geven aan dat preventie voorkomt dat er een (strafrechtelijk) onderzoek zou moeten plaatsvinden naar fraude. Bovendien is ‘voorkomen beter dan genezen’; hoe meer de bestuursorganen inzetten op preventie, des te minder repressieve maatregelen of activiteiten nodig zijn.

De algemene voorkeur voor preventieve handhaving betekent overigens niet dat de medewerkers preventieve handhaving in alle situaties beter vinden werken dan repressieve handhaving: preventieve handhaving is een goed instrument dat kan worden ingezet bij voorlichting aan en persoonlijk contact met de cliënten. Een medewerker vertelt: *“Je kan van te voren veel meer voorkomen door vooraf te investeren in je informatievoorziening en de manier waarop je het brengt en de mensen benadert.”* Men is echter van mening dat repressieve handhaving moet blijven bestaan, om daadwerkelijk op te kunnen treden als er iets is misgegaan.

Dat preventieve handhaving in deze situaties goed werkt, baseren medewerkers vooral op hun ervaring met burgers met een uitkering. De effectiviteit is echter moeilijk te meten. De resultaten van repressieve handhaving zijn daarentegen beter meetbaar, maar de voorkeur van de medewerkers gaat uit naar preventief handhaven.

Om na te gaan of de uitkomst uit de interviews dat de betere meetbaarheid van de effectiviteit van repressief handhaven niet leidt tot een grotere nadruk hierop ook breder wordt gedragen, is hierover een stelling opgenomen in het kwantitatieve deel van het onderzoek. De stelling ‘In de organisatie ligt meer nadruk op repressieve handhaving door betere zichtbaarheid van de

resultaten' lijkt niet breed onderschreven te worden. Dit duidt op een onderbouwing van de resultaten uit de interviews.

Wel zijn er opmerkelijke verschillen tussen organisaties. De medewerkers van gemeenten zijn het in meerderheid oneens met deze stelling. Bij de andere drie organisaties ligt het percentage medewerkers dat het oneens is met deze stelling ongeveer 20 procentpunten lager. Binnen deze organisaties zijn er meer medewerkers die het noch eens, noch oneens zijn met de stelling. Bij CWI en UWV wordt de grootste groep instemmers gevonden: bijna 30 procent van de ondervraagde medewerkers onderschrijft de stelling dat de betere zichtbaarheid van de resultaten van repressieve maatregelen tot meer aandacht voor repressieve handhaving leidt. Bij de SVB en vooral bij de gemeenten zijn deze aandelen aanzienlijk lager.

**Tabel 4.1**

*Stelling: In de organisatie ligt meer nadruk op repressieve handhaving door betere zichtbaarheid van de resultaten, naar organisatie.*

		organisatie				Totaal
		CWI	SVB	UWV	gemeenten	
In organisatie is nadruk op repressieve maatregelen door betere zichtbaarheid	Eens	16 27,6%	29 20,6%	74 29,1%	30 14,4%	149 22,5%
	Neutraal	25 43,1%	65 46,1%	108 42,5%	66 31,7%	264 39,9%
	Oneens	17 29,3%	47 33,3%	72 28,3%	112 53,8%	248 37,5%
Totaal		58 100,0%	141 100,0%	254 100,0%	208 100,0%	661 100,0%

$p=0.00$

De positie van een medewerker in de keten kan voor een deel deze verschillen verklaren. Vooral medewerkers aan de voorkant zijn het meer eens en vooral minder oneens met de stelling dat de organisatie meer nadruk heeft voor repressieve maatregelen als gevolg van een betere zichtbaarheid van de resultaten. Handhavers zijn het in meerderheid oneens met deze stelling. Voor gemeentelijke beleidsmakers geldt dit nog sterker: slechts 15 op de 100 gemeentelijke beleidsmedewerkers onderschrijven de stelling.

**Tabel 4.2**

*Stelling: In de organisatie ligt meer nadruk op repressieve handhaving door betere zichtbaarheid van de resultaten, naar functietype.*

		plaats van functie in keten			Totaal
		voorkant	achterkant	beleid	
In organisatie is nadruk op repressieve maatregelen door betere zichtbaarheid	Eens	113 25,4%	30 17,1%	6 14,6%	149 22,5%
	Neutraal	198 44,5%	55 31,4%	11 26,8%	264 39,9%
	Oneens	134 30,1%	90 51,4%	24 58,5%	248 37,5%
Totaal		445 100,0%	175 100,0%	41 100,0%	661 100,0%

$p=0.00$

Uit de interviews blijkt dat bij de waardering van medewerkers voor preventieve handhaving ook andere aspecten dan de zichtbaarheid van resultaten van belang zijn. Zo verwachten medewerkers dat meer preventief handhaven leidt tot een (kosten)efficiënter functioneren en minder uitvoeringskosten voor de organisatie: *“Ja, maar het idee dat als je door middel van preventie bereikt dat mensen de regels beter gaan naleven is goedkoper dan dat je hele dure repressieve maatregelen treft, want controle, dat is nogal intensief en bewerkelijk. Het opleggen van een sanctie kan ook behoorlijk tijd kosten. Het is allemaal tijd en geld, hè?”*

Ook persoonlijke opvattingen spelen een rol bij het waarderen van preventief en repressief handhaven. Repressief handhaven stuit bij een deel van de medewerkers op weerstand. Een medewerker van UWV vertelt bijvoorbeeld: *“Ik wil geen politieagent spelen en bekeuringen uitdelen in de vorm van kortingen op de inkomens.”*

### **Accentverschillen in preventieve handhaving**

Over de accenten die van belang zijn bij preventieve handhaving lopen de meningen van de medewerkers enigszins uiteen. Er zijn medewerkers die bij hun interpretatie van preventieve handhaving de nadruk vooral leggen op het voorkomen van een (dreigende) overtreding; andere medewerkers zien preventieve handhaving voornamelijk vanuit het oogpunt van (het bevorderen van) spontane naleving.

#### ***Het overtredingsoogpunt***

Een deel van de geïnterviewde medewerkers gaat bij preventieve handhaving vooral uit van het tijdig signaleren en voorkomen van dreigende overtredingen en voorkomen van groei van benadelingsbedrag. De klant wordt dan gezien als een ‘mogelijk overtreder’. De medewerkers leggen een relatie tussen een (mogelijke) overtreding en voorlichting. Voorlichting dient om de uitkeringsgerechtigden te informeren over de regels die gepaard gaan met het ontvangen van een uitkering en wat de consequenties zijn als de klant die overtreedt. Een andere relatie die medewerkers leggen is tussen (mogelijke) overtreding en controle. Door ‘zichtbaar’ te handhaven wordt de klant gewezen op het feit dat bestuursorganen actief controleren en nagaan of er misstappen zijn begaan. Volgens de geïnterviewde medewerkers kunnen controles én de communicatie daarover met de klant, een preventieve werking hebben.

Zij vinden het in het verlengde hiervan van belang dat aandacht wordt gegeven aan de repressieve kant van handhaving: controles uitvoeren en de pakkans bij overtreding van de regels vergroten. Van communicatie over repressieve handhaving (de afschrikwekkende werking) gaat een preventieve werking uit.

#### ***Het nalevingsoogpunt***

Het andere deel van de medewerkers beziet preventieve handhaving vooral vanuit (spontane) naleving van regels en het bevorderen van dit gedrag. Hieraan ligt de aanname ten grondslag dat klanten zich houden aan regels. De medewerkers leggen dan de nadruk op het informeren van cliënten over de sociale zekerheidswetten en de herkomst van uitkeringsgelden. Op deze manier wordt aan burgers duidelijk gemaakt waarvoor de uitkering is bedoeld. Ook kiezen zij



ervoor de cliënt te wijzen op de mogelijkheden om werk te hervatten of de cliënt te enthousiasmeren voor werk of een re-integratieprogramma.

## 4.2 Toename van preventieve handhaving

Een deel van de medewerkers van de bestuursorganen rapporteren een toegenomen nadruk op preventieve handhaving sinds de invoering van de systematiek van Hoogwaardig Handhaven (2001).<sup>8</sup> De sterkere nadruk op preventieve handhaving zien de medewerkers terug in de volgende punten.

### Rol van CWI bij de coöperatieplicht

Medewerkers van CWI voeren voor UWV en gemeenten de uitkeringsintake uit. Zij zijn daarbij verantwoordelijk voor het stimuleren van de sollicitatie-inspanningen van de cliënt. Hierbij merken medewerkers van CWI een grotere nadruk op voorlichting over het naleven van de sollicitatieplicht. Dit gebeurt onder andere door middel van groepsvoorlichting. Dit heeft volgens de medewerkers geleid tot grote verbeteringen in preventieve zin. In de groepsvoorlichting legt CWI veel nadruk op de werkhervatting. Bovendien legt CWI de verantwoordelijkheid voor werkhervatting meer dan voorheen bij de cliënt.

### Handhaving aan de 'voorkant'

Bij UWV, SVB en de gemeenten krijgt preventieve handhaving nadruk door de wijze waarop taken binnen de organisatie zijn georganiseerd en de wijze waarop ze cliënten bejegenen. Er zijn meer handhavingstaken naar de 'voorkant' van de organisatieprocessen zijn verplaatst. Er zijn meer handhavingsmedewerkers die ook casemanagers adviseren over mogelijke fraudegevallen, er zijn fraude-alertheidstrainingen gegeven aan de medewerkers met klantcontacten en er is sprake van betere informatie-uitwisseling. Volgens de geïnterviewden is dit een voorbeeld van intensievere samenwerking tussen de medewerkers van de 'voorkant' en de 'achterkant' bij de organisaties. Bedrijfsverzamelgebouwen dragen daar in zekere mate aan bij. Een medewerker van CWI vertelt hierover: *“De invoering van samenwerking met UWV in een bedrijfsverzamelgebouw. Dat heeft ook zijn voordelen hoor. Dat maakt het voor de klant ook prettiger, dat je dus zo even naar het UWV loopt voor ‘nou deze klant heeft dit of dat nodig, opstapje, traininkje, cursusje, certificaatje of dit of dat’. En dat kan je onderhands regelen met elkaar. Je loopt terug naar de klant en kan meteen het antwoord geven: ‘volgende week moet je even bij hem komen’ of ‘nu, ze hebben even tijd, regel het meteen en het komt in orde’.”*

Bij gemeenten is preventieve handhaving deels geformaliseerd in fraudescorekaarten. Aan de hand daarvan worden nieuwe cliënten ingedeeld in risicogroepen. Ook werken gemeenten met themacontroles en ze maken de resultaten daarvan breed bekend.

Er is dus in het begin van de uitkeringsperiode al aandacht voor de regels en de medewerkers zijn tijdens hun werk alerter op frauderisico's. Een aantal uitvoerders schrijft deze ontwikke-

<sup>8</sup> Hoewel de invoering van Hoogwaardig handhaven vooral van invloed is geweest op het handhavingsbeleid van CWI en gemeenten, bleek dit niet te leiden tot verschillende opvattingen bij de medewerkers van de vier bestuursorganen.



ling niet alleen toe aan de toegenomen aandacht voor hoogwaardig handhaven, maar ook aan de komst van de WWB. Het is voor gemeenten aantrekkelijk om effectief handhavingsbeleid te voeren. Een gemeentemedewerker vertelt hierover: *“In 2000 ben ik bij fraudebestrijding terechtgekomen en toen hebben we twee mensen vrijgemaakt om aan dat werk mee te werken, zodat de afdeling fraudebestrijding een lage drempel kreeg voor de medewerkers. Daar moet je toch beginnen; je moet laten zien dat het werkt. Op den duur kwam er meer werkoverleg en werd de cursus fraudealertheid ontwikkeld”*.

### **Cliëntgerichtheid**

Een andere belangrijke ontwikkeling die medewerkers noemen op het gebied van preventieve handhaving is het verbeteren van de cliëntgerichte houding. Het directe contact met de cliënt is sterk geïntensiveerd. Zo zijn er meer huisbezoeken en telefonische contacten of controles en wordt er meer aandacht besteed aan correspondentie en voorlichting: *“Ja, de fysieke controle. De aantallen in 2004 waren bijvoorbeeld minimaal, maar die controles krijgen nu een steeds grotere rol. Nu komen ook de telefonische controles erbij, dus dat soort controles worden er steeds meer en ze worden steeds belangrijker. Ze krijgen ook een steeds hogere prioriteit.”*

Ook de nieuwe functie van de re-integratiecoach vinden medewerkers een voorbeeld van gerichte klantcontacten. Een belangrijk aspect hierbij is dat de coach regelmatig de kennis van de cliënt over de verplichtingen opfrist. Een enkele medewerker pleit er zelfs voor om iedere uitkeringsgerechtigde te laten begeleiden door een re-integratiecoach. Een medewerker van UWV vertelt: *“Je mag er nu voor honderd procent op vertrouwen dat mensen die een uitkering aanvragen, materiaal krijgen waarin hun rechten en plichten worden uitgelegd. Mensen met een WW-uitkering krijgen te maken met een re-integratiecoach en daar ligt ook een stukje preventie. Ik zie inderdaad verbetering. Maar .... ik mis iets. De mensen zitten langdurig in een uitkerings situatie. Als er contact is met een re-integratiecoach, dan zal de informatie wel weer worden opgefrist, maar bij mensen die al jarenlang in een WAO-situatie zitten, valt nog wel een slag te maken.”*

## **4.3 Verbetermogelijkheden**

De geïnterviewde medewerkers en uitkeringsgerechtigden zien een aantal verbetermogelijkheden voor preventieve handhaving.

### **Informatievoorziening**

Zowel medewerkers als cliënten pleiten ervoor de ontwikkelingen die in de verbetering van de informatievoorziening in gang zijn gezet voort te zetten en bovendien te intensiveren. De volgende aspecten van de informatievoorziening zijn aan de orde gesteld:

- meer persoonlijke begeleiding, versterken vertrouwensband;
- meer achtergrondinformatie over regels en controles;
- meer specifieke (doelgroepen, individueel), minder algemene informatie;
- meer mondelinge, minder schriftelijke informatie (groepsgericht, individueel);
- meer afstemming van de informatie op het werk- en denkniveau van de cliënt;

- meer frequente informatie (met name herinneringen aan verplichtingen);
- meer gebruik van moderne technologie (internet, DigiD, mobiele communicatie).

### Organisatie van het werk

Door een hoge werkdruk hebben medewerkers te weinig tijd om aandacht te besteden aan preventieve handhaving. Dit onderwerp wordt vooral aangesneden door medewerkers van CWI en UWV. Zij vertellen bijvoorbeeld: *“Als je minder productiegericht bent, dan kunnen ze gewoon meer ruimte geven aan preventie. Kortere lijnen en een lagere caseload.”* Een collega vult aan: *“Jij kunt niet preventief werkzaam zijn met caseloads van 160 tot 180 man. Dat kan gewoon niet, want je hebt niet eens tijd om ze te spreken. En dan heb je het ook nog over de nieuwe instroom die verdeeld moet worden. Er wordt hier ook tegen het management gezegd, de caseloads zijn gewoon te groot, je hebt gewoon geen inzicht meer in je caseloads.”*

Volgens medewerkers moeten meer samenwerking binnen de organisatie en met andere organisaties er aan bijdragen dat de juiste informatie tijdig bij de cliënt komt. Een aantal sociaal onderzoekers ziet bijvoorbeeld mogelijkheden voor een verdere verbetering van de samenwerking tussen medewerkers aan de ‘voorkant’ en gespecialiseerde handavingsmedewerkers aan de ‘achterkant’. Het betrekken van de handhavers bij het aanvraagproces (kennisoverdracht) draagt bij aan het inzicht in de handavingsmogelijkheden en in de resultaten daarvan. De ervaring is dat de fraude-alertheid hierdoor toeneemt. Zij pleiten verder ook voor betere contacten met arbeidsdeskundigen, re-integratiecoaches en (intake)medewerkers van CWI. Een sociaal onderzoeker licht toe: *“Schakel de onderzoekers in op het belangrijke moment dat mensen aan de poort staan. Ze mogen best weten dat onderzoekers meekijken of de uitkering naar de goede personen gaat. Want wij beschikken over veel meer mogelijkheden: systemen van de politie en noem maar op. En als er dan een huisbezoek plaatsvindt, wordt dat écht kritisch bekeken.”*

**Tabel 4.3**

Stelling: *Fraudespecialisten zouden medewerkers aan de voorkant moeten scholen, naar organisatie.*

	organisatie				Totaal
	CWI	SVB	UWV	gemeenten	
Fraude specialisten zouden Eens	44	121	196	182	543
medewerkers voorkant moeten scholen	75,9%	85,8%	77,2%	87,5%	82,1%
Neutraal	8	13	37	17	75
Oneens	13,8%	9,2%	14,6%	8,2%	11,3%
	6	7	21	9	43
	10,3%	5,0%	8,3%	4,3%	6,5%
Totaal	58	141	254	208	661
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

$p=0.07$

Over verbeterde samenwerking binnen de organisaties is een stelling voorgelegd aan uitvoerders. Zij zijn behoorlijk eensgezind in hun opvatting dat het een goede zaak zou zijn voor de onderlinge samenwerking tussen medewerkers van de voorkant en van de achterkant als fraudespecialisten worden betrokken bij de scholing van medewerkers met klantcontacten. In alle vier de bestuursorganen is ten minste driekwart van de ondervraagde uitvoerders het met deze





stelling eens. Van zowel de medewerkers aan de voorkant als medewerkers aan de achterkant vindt een overgrote meerderheid dit een goed idee.

### **Kies voor een strategie van straffen en belonen**

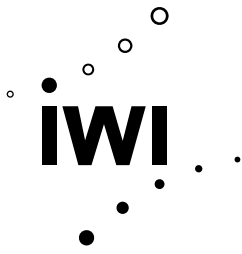
In hoofdstuk twee is gesignaleerd dat een groot deel van de uitkeringsgerechtigden zich aan de regels houdt. Preventieve handhaving kan ook betekenen dat de groep mensen die naleeft beloond wordt, in plaats van de nadruk te leggen op het bestraffen van de overtreders. Een senior medewerker BGB van UWV zegt het hierover: *‘Tachtig procent van de mensen voldoet netjes aan alles en die moet je complimentjes geven.’*

Dit idee wordt bevestigd door de literatuur. Uit een meta-analyse van meerdere onderzoeken naar gedragsbeïnvloeding blijkt dat het bestraffen van overtredingen niet altijd goed werkt. De auteurs schrijven: *‘Een strategie die ook beloningen voor regelconform gedrag kent, heeft een aantal voordelen. De beloning van regelconform gedrag maakt de kans dat dat gedrag beklijft groter. Verder genereert het hanteren van beloningen ook vertrouwen en ontstaat een reciprociteit die regelnaleving bevordert. Kortom, de factoren beloning, reciprociteit en vertrouwen spelen een cruciale rol in de sturen en de handhaving van menselijk gedrag.’*<sup>9</sup>

Voor het vakgebied handhaving kan dit betekenen dat door het verruimen van het handhavingsinstrumentarium met positieve interventies (beloningen), spontane naleving kan worden bevorderd.

---

<sup>9</sup> Bron: Handhaving en gedrag. Samenvatting drie publicaties. Ministerie van Justitie (2007), p. 9.





## 5 Conclusies

IWI heeft de doeltreffendheid van de uitvoering van preventieve maatregelen in de handhavingsketen onderzocht. De doeltreffendheid van preventieve maatregelen is moeilijk vast te stellen. Immers, het is moeilijk om het effect te bepalen van activiteiten die tot doel hebben iets te voorkómen (regelovertreding). Om toch uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid van preventieve maatregelen is in dit onderzoek gekozen voor een vergelijking tussen het beoogde effect van de uitvoerder en het gepercipieerde effect door de burger. Om deze spiegeling tussen uitvoerders en burgers te maken zijn interviews gehouden met de direct betrokkenen: uitvoerders van CWI, UWV, SVB en gemeenten, en burgers die van/via deze organisaties een uitkering ontvangen.

De belangrijkste conclusies uit het onderzoek zijn als volgt samen te vatten.

- Zowel geïnterviewde uitvoerders als uitkeringsgerechtigden menen dat de meeste burgers de uitkeringsregels naleven. Een klein deel overtreedt de regels. Bij deze burgers gaat het vooral om overtredingen van de inlichtingenplicht, en in mindere mate om de coöperatieplicht en de controleplicht.
- Burgers melden voor naleving vooral een normgerelateerde oorzaak: ‘voor wat hoort wat’. Bij overtreding komen aspecten als onvoldoende kennis, gemakzucht en extra inkomsten naar voren.
- Het lukt niet altijd om handhavingsactiviteiten zo in te zetten dat ze bij een burger het gewenste effect hebben. Om de nalevingbereidheid van burgers te bevorderen, of niet onder druk te zetten, blijkt vooral aandacht nodig te zijn voor voorlichting. Het gaat dan om meer uitleg, meer op personen toegespitste uitleg, toegankelijke en eenduidige informatie van organisaties voor burgers. Zowel burgers als uitvoerders pleiten dan ook voor een grotere nadruk op maatwerk. Dit kan volgens hen vooral bereikt worden door persoonlijk contact, bijvoorbeeld in de spreekkamer of tijdens een huisbezoek.
- Dat uitvoerders zich bewust zijn van het belang van maatwerk, blijkt ook uit het kwantitatieve deel van het onderzoek. Zij brengen variatie aan in hun handelen als zich wijzigingen voor doen in de context waarbinnen zij handhaven of in de situatie van de cliënt. Zowel burgers als uitvoerders zijn echter van mening dat in de praktijk nog onvoldoende sprake is van maatwerk.
- Hoewel het een uiterst middel is, zijn uitvoerders en burgers het erover eens dat ook sancties een effectief handhavingsinstrument zijn. Voorwaarde hiervoor is wel dat sancties zo worden ingezet dat het aansluit bij de situatie van de cliënt. Men vindt het ook terecht dat er gecontroleerd wordt, al is de manier waarop dit gebeurt niet altijd prettig voor de burger. Opvallend is dat ook controles die niet direct door de burger opgemerkt worden (bijvoorbeeld bestandskopelingen) wel bijdragen aan de controlebeleving van burgers.
- De voorkeur van medewerkers gaat uit naar preventieve handhaving en niet naar repressieve handhaving. Preventie werkt volgens hen beter en is (kosten)efficiënter. De resultaten van preventieve handhaving zijn echter moeilijk meetbaar.

- Preventieve handhaving kan verder verbeterd worden; dit zeggen zowel geïnterviewde medewerkers van de bestuursorganen als burgers. Door meer maatwerk in de informatievoorziening en het werk zou beter georganiseerd kunnen worden.

Van de hoofdvraag naar de doeltreffendheid van preventieve handhavingsactiviteiten zijn vijf onderzoeksvragen afgeleid. Deze beantwoorden we achtereenvolgens.

1 *Welke preventieve maatregelen zetten de bestuursorganen in en op welke wijze worden ze uitgevoerd?*

Uit het onderzoek komt naar voren dat alle handhavingsactiviteiten van de bestuursorganen preventieve elementen bevatten. Zo kunnen instrumenten die bij uitstek als repressief gelden (controles, opsporingsactiviteiten, sancties) ook een preventieve werking hebben, bijvoorbeeld omdat ze afschrikwekkend zijn of ervoor zorgen dat burgers alerter zijn op de regels die ze na moeten leven. Ook andersom kunnen bij uitstek preventieve activiteiten een repressief accent krijgen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer in voorlichting over rechten en plichten expliciet aandacht wordt besteed aan de negatieve consequenties wanneer een burger de plichten niet nakomt.

De nadruk op preventieve handhaving is sinds de invoering van het Programma Hoogwaardig Handhaven (2001) toegenomen. Zo is de controle van de naleving van sollicitatieplichten bij meerdere schakels in de keten ondergebracht, heeft handhaving ook een rol aan de voorkant van organisatieprocessen gekregen en is de houding van de medewerkers meer op de uitkeringsgerechtigden gericht.

De handhavingsactiviteiten van uitvoerders zijn vooral gericht op de, relatief kleine, groep (potentiële) overtreders.

2 *Welke veronderstellingen en verwachtingen hebben handhavers over de werking van de maatregelen?*

Geïnterviewde medewerkers verwachten dat vooral persoonlijke voorlichting, ondersteund door informatie op papier, goed werkt om regelovertreding te voorkomen. Op deze manier kan de burger gericht worden geïnformeerd over wat voor hem of haar belangrijk is en kan gelijk worden getoetst of de informatie wordt begrepen. Ook bij andere handhavingsactiviteiten waarbij sprake is van persoonlijk contact (telefonische controles, huisbezoeken et cetera) verwacht men deze werking. Wanneer een sanctie wordt opgelegd, verwachten uitvoerders dat dit ertoe leidt dat burgers daarna beter op de hoogte zijn van de regels waaraan zij zich moeten houden. Ook het feit dat een sanctie de burger direct in de portemonnee treft, wordt gezien als preventief: de burger wil voorkomen dat dit (nog een keer) gebeurt.

3 *Welke overtredingen begaan burgers en welke motieven en veronderstellingen hebben zij bij het naleven of overtreden van de regels?*

Geïnterviewde burgers geven veelal aan de regels na te leven. Als regels toch worden overtreden, gaat het vooral om overtredingen van de inlichtingenplicht, en in mindere mate om de coöperatieplicht en de controleplicht. Aard en omvang van de overtredingen verschillen echter per bestuursorgaan en per wet.

De kenmerken van de burgers die de regels niet naleven zijn volgens de uitvoerders divers. Wel zien zij een relatie tussen de kennis en capaciteiten die burgers hebben en het al dan niet naleven van de regels. Het gaat volgens hen bij overtredingen dan ook vaak om ‘niet weten’ en ‘niet kunnen’ en in een mindere mate om ‘niet willen’.

Burgers melden voor naleving vooral een normgerelateerde oorzaak: ‘voor wat hoort wat’. Voor overtreding komen onvoldoende kennis, gemakzucht en extra inkomsten als redenen naar voren. De groep burgers met een AOW-uitkering neemt een aparte positie in. De geïnterviewde AOW’ers zien hun uitkering als een verworven recht waar geen verplichtingen tegenover staan.

#### 4 *Wat leren bestuursorganen over de feitelijke werking van maatregelen?*

De beleidsmatig ingezette verschuiving van repressief naar preventief handelen, zien we terug bij uitvoerders van de bestuursorganen: uitvoerders vinden preventieve handhaving van groot belang. Medewerkers verschillen echter in hoe ze preventieve handhaving benaderen. Zo zijn er medewerkers die preventieve handhaving vooral zien als het voorkomen van overtredingen en er zijn medewerkers die het voornamelijk zien als het bevorderen van spontane naleving. Uitvoerders die door middel van preventieve handhaving overtredingen willen voorkomen, leggen bijvoorbeeld de nadruk op voorlichting aan burgers over de gevolgen van regelovertreding en het zichtbaar maken van controles en sancties, zodat hier een afschrikwekkende werking van uit gaat. Wanneer uitvoerders meer uitgaan van het bevorderen van spontane naleving, kan bij preventieve handhaving de nadruk worden gelegd op het onder de aandacht brengen van de werking van de sociale zekerheid (waar komen uitkeringsgelden vandaan?, welke ‘tegenprestaties’ dient de uitkeringsontvanger daarvoor te leveren?) en het bevorderen van activering.

Om de werking van maatregelen te verbeteren, is het nodig om te kijken naar de redenen waardoor spontane naleving van regels onder druk komt te staan. Het gaat dan bijvoorbeeld om een overdaad aan regels en informatie daarover, gebrek aan persoonlijk contact en een laag ingeschatte pakkans.

Zowel geïnterviewde burgers als uitvoerders pleiten dan ook voor een grotere nadruk op maatwerk. Dit kan volgens hen vooral bereikt worden door persoonlijk contact, bijvoorbeeld in de spreekkamer of tijdens een huisbezoek. Als het gaat om organisatorische ingrepen om de werking van de maatregelen te verbeteren, pleiten uitvoerders voor betere communicatie en samenwerking binnen hun eigen organisatie, maar met name ook met andere organisaties. Kennis en informatie die bij anderen bekend is, zou breder beschikbaar moeten zijn.

#### 5 *Wat is de feitelijke werking van maatregelen?*

Uit de interviews blijkt dat het effect dat bestuursorganen beogen met hun handhavingsactiviteiten, niet altijd overeenkomt met het gepercipieerde effect door burgers. Zo komt informatie niet op het juiste moment, of worden brieven en folders niet gelezen. Burgers geven aan dat zij bij de start van hun uitkering nog niet toe zijn aan de alle nieuwe informatie. Men is nog te zeer bezig met het verwerken van het ontslag (WW) of het verlies van de partner (Anw) om de informatie op te nemen. Met name geïnterviewde burgers met een Wia-uitkering geven aan dat de informatie die zij krijgen teveel voor ze is.



Een deel van de controles die worden uitgevoerd, is voor burgers niet zichtbaar. Het gaat dan bijvoorbeeld om bestandskoppelingen. Deze controles dragen wel bij aan de controlebeleving door burgers en men vindt het ook terecht dat controles plaatsvinden. Een hoge controlebeleving werkt afschrikwekkend en kan daarmee een preventief effect hebben. Andere controles, zoals de controle van sollicitatie-activiteiten, blijken juist weinig effectief. Burgers verwachten niet dat hier serieus naar wordt gekeken. Deze controles dragen dan ook nauwelijks bij aan de controlebeleving of aan gedragsverandering.

Hoewel het een uiterst middel is, zijn uitvoerders en burgers het erover eens dat ook een sanctie een effectief handhavingsinstrument is.

Geïnterviewde medewerkers geven aan dat de effectiviteit van de handhavingsinstrumenten wordt vergroot als sprake is van maatwerk. Ze leggen daarbij de nadruk op maatwerk in voorlichting en in de begeleiding van de cliënt. Als die activiteiten zijn afgestemd op de situatie van de cliënt, wordt het grootste effect bereikt. Echter, ook maatwerk bij het uitvoeren van controles en opleggen van sancties is van belang. Uit het kwantitatieve deel van het onderzoek blijkt dat uitvoerders hun handelen aanpassen aan de context waarin de burger zich bevindt en aan de persoonlijke kenmerken van de burger.

Geïnterviewde uitkeringsgerechtigden en uitvoerders menen dat de groep mensen die de regels overtreedt voor een belangrijk deel bestaat uit mensen die dit onbewust doen. Zowel onbewuste overtreders als bewuste overtreders worden in de meeste gevallen bestraft met een sanctie. Deze sanctie werkt zowel repressief (bestrafen van het ongewenste gedrag) als preventief (overtreders zijn door de sanctie op de hoogte gebracht van de regels of van de wijze waarop deze moet worden uitgevoerd). In het kader van preventieve handhaving is het de vraag of de inzet van repressieve middelen in het geval van onbewuste regelovertrading de beste keuze is. Immers, hierdoor kan de initiële nalevingsbereidheid onder druk komen te staan. Uit de kwantitatieve analyse blijkt dan ook dat uitvoerders eerder kiezen voor een waarschuwing dan voor een korting op de uitkering als zij weten dat de burger niet op de hoogte was van de regels of als bekend is dat de burger goede wil toont om weer aan het werk te gaan. In de praktijk is echter niet altijd duidelijk hoe het is gesteld met de kennis en motivatie van de burger.



## Bijlage 1

### Definities handhaving

In dit onderzoek sluiten we aan op het begrippenkader voor handhaving van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).<sup>10</sup> Hieronder geven we een aantal belangrijke definities.

#### *Algemene definities*

*Handhaving:* alles wat bestuursorganen doen om te bevorderen dat burgers of bedrijven hun wettelijke verplichtingen naleven. Het gaat erom regelovertreding te voorkómen of te bestrijden.

*Naleving:* nakomen van een wettelijke verplichting.<sup>11</sup>

*Nalevingsniveau:* de mate waarin een wettelijke verplichting wordt nageleefd.

#### *Definities binnen de handhavingsketen*

*Preventie:* voorkómen van overtredingen.

*Controle:* nagaan of een burger of bedrijf een wettelijke verplichting nakomt. Controle omvat zowel administratieve als fysieke controles.

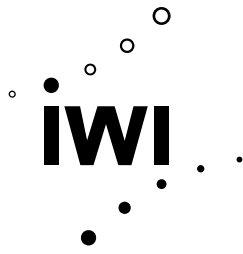
*Opsporing:* door of onder verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie verzamelen, registreren en verwerken van gegevens om juridisch toereikend uitsluitel te kunnen geven over de juistheid van een gerezen vermoeden van een strafbaar feit.

*Afdoening:* de behandeling van een geconstateerde overtreding formeel afronden door de daarvoor noodzakelijke besluiten te nemen en te effectueren. Afdoening kan bestuursrechtelijk of strafrechtelijk plaatsvinden. In het eerste geval maakt het onderdeel uit van nalevingstoezicht, in het andere geval is het een vervolg op een strafrechtelijk traject.

SZW heeft repressie niet apart gedefinieerd, maar gebruikt deze term in het Handhavingsprogramma verwijzend naar controle, opsporing en afdoening. We definiëren repressie daarom als ‘het geheel van controle, opsporing en afdoening’.

<sup>10</sup> SZW Handhavingsprogramma 2007-2010.

<sup>11</sup> In deze rapportage wordt gesproken van overtreding als sprake is van niet-naleving. Het gaat dan niet om de juridische definitie van overtreding.







## Bijlage 2

### Overzicht van regels voor uitkeringsgerechtigden<sup>12</sup>

#### Volksverzekeringen (SVB)

Bij de **AOW** moeten mensen zich houden aan de volgende regels:

- opgeven van de inkomsten van een partner jonger dan 65 jaar<sup>13</sup>
- opgeven van samenwonen met partner/van het gezamenlijk vormen van een huishouding.

Bij de **Anw** moeten mensen zich houden aan de volgende regels:

- opgeven van inkomsten uit arbeid, VUT-uitkering of winst uit onderneming<sup>14</sup>
- opgeven van samenwonen met partner/van het gezamenlijk vormen van een huishouding.

Bij de **AKW** moeten mensen zich houden aan de volgende regels:

- opgave van het juiste aantal kinderen, inwonend en uitwonend;
- opgeven van juiste informatie over onderhoudsplicht;
- opgeven van juiste verblijfplaats ouders en kinderen (wel of niet in buitenland);
- opgeven van inkomsten van thuiswonende kinderen van 16 of 17 jaar oud.<sup>15</sup>

Bij de volksverzekeringen draait het dus om de informatieplicht.

#### Werknemersverzekeringen (UWV)

Voor wat betreft de **WW** dienen de burgers zich aan de volgende regels<sup>16</sup> te houden:

Informatieplichten:

- Wijzigingen die de hoogte en het recht op de uitkering kunnen beïnvloeden dienen tijdig doorgegeven te worden.

Coöperatieplichten:

- tijdige registratie als werkzoekende bij het CWI;
- afspraken maken met CWI over het zoeken naar werk. Na 3 maanden werkloosheid wordt beoordeeld of men zich voldoende heeft ingespannen om aan het werk te komen (sollicitatieplicht nagekomen);
- meewerken aan scholing en opleiding;

---

<sup>12</sup> Dit overzicht is niet uitputtend. Dit overzicht dient dan ook enkel om een indruk te geven van de regels waarmee uitkeringsgerechtigden te maken kunnen hebben.

<sup>13</sup> Deze inkomsten worden boven 190 euro verrekend met de uitkering.

<sup>14</sup> Bij de berekening van de Anw blijft een deel van het inkomen buiten beschouwing: vijftig procent van het bruto minimumloon plus een derde van wat men boven dit bedrag verdient. Vermogen en rente worden niet als inkomen gerekend.

<sup>15</sup> Hierbij gelden regels over wat ze in de zomermaanden en daarbuiten mogen verdienen zonder dat het verrekend wordt met de kinderbijslag.

<sup>16</sup> Ontleend aan SZW-brochure Werkloosheidswet (WW) Informatie voor werknemers over de WW per 1 oktober 2006 en aan de informatie van Postbus 51.



- aanvaarden van werk dat passend is. Passend is afhankelijk van opleiding, ervaring, loon, reistijd en vroeger gedaan werk. In het begin van de werkloosheid mag men zich richten op werk dat qua aard en niveau aansluit op opleiding en werkervaring. Naarmate men langer werkloos is, hoe meer werk als passend wordt gezien. Voorbeeld: zo kan een Hbo'er in eerste instantie naar werk kijken op zijn niveau. Na een half jaar **moet** hij zich ook richten op werk op Mbo-niveau. Uiteindelijk zijn alle banen 'passend'.

Voor wat betreft de **ZW** dienen de burgers zich aan de volgende regels<sup>17</sup> te houden:

#### Informatieplicht

- Informatieplicht t.a.v. wijziging in verblijfadres maar ook anderszins wijzigingen doorgeven die van invloed zijn op de uitkering;

#### Coöperatieplichten

- In het geval van ziekte bij een WW-uitkering wordt deze uitkering tijdens de eerste 13 weken van ziekte doorbetaald. Tijdens deze periode wel de verplichting om naar vermogen voldoende sollicitatie-activiteiten te verrichten;
- Binnen een redelijke termijn naar de (huis)arts en zijn voorschriften opvolgen;
- Genezing niet belemmeren; bijv. niet deelnemen aan sport of andere activiteiten die genezing kunnen belemmeren;
- Meewerken aan regelingen waardoor men weer aan het werk kan of waarmee het herstel kan worden bevorderd;
- Meewerken aan revalidatie als men daardoor in staat is om passend werk te verrichten;
- De verplichting om in het kader van de re-integratie mee te werken aan het verrichten van passend werk of om een scholing of opleiding te volgen als de werkgever of UWV dat wenselijk acht;
- Toestemming vragen voor verblijf in het buitenland;

#### Controleplichten

- Verplichting tot thuis te blijven om bezoek verzekeringsarts/medewerker UWV mogelijk te maken. Tevens verplichting tot mogelijk maken van controles door verzekeringsarts/medewerker UWV;
- Verplicht gehoor te geven aan oproep UWV voor onderzoek of gesprek.

Voor wat betreft de **Wia** dienen de burgers zich aan de volgende regels<sup>18</sup> te houden:

#### Informatieplicht

- Informatieplicht: wijzigingen in de persoonlijke situatie dienen te worden doorgegeven, zowel t.a.v. de gezondheid als de inkomsten;
- De verplichting om gevraagde informatie aan UWV toe te zenden en de verplichting om te komen op herbeoordelingsgesprekken.

---

<sup>17</sup> Brochure UWV: Ik ben ziek. Wat nu? Informatie over re-integratie en inkomen.

<sup>18</sup> UWV-brochure Wat zijn mijn rechten en plichten bij een WAO/Wia/Wajong-uitkering? > Wat als u zich niet aan de regels houdt?



#### Coöperatieplichten

- Werken aan herstel: indien mogelijk dient men altijd aan herstel te werken en de adviezen van de eigen arts en specialist op te volgen. Dit geldt ook voor de adviezen van de UWV-arts of UWV-arbeidsdeskundige;
- Werken aan re-integratie: ook als men niet geheel beter is, zijn er misschien mogelijkheden om aan het werk te gaan. Dit kan via een re-integratietraject. Een dergelijk traject is niet vrijblijvend;
- Verplichting aangeboden passend werk te accepteren. Wat passend is kan de arbeidsdeskundige van het UWV vertellen;

#### **Sociale voorzieningen (WWB/gemeenten)**

Voor wat betreft de **WWB** dienen de burgers zich aan de volgende regels<sup>19</sup> te houden:

#### Informatieplicht

- informatieplicht. Aan de sociale dienst dient alle informatie verstrekt te worden die zij nodig heeft. Van elke verandering dient de sociale dienst op de hoogte worden gesteld;

#### Coöperatieplichten

- verplichting om er alles aan te doen om een baan te vinden; indien men een partner heeft geldt dit voor beiden;
- verplichting tot inschrijving als werkzoekende bij CWI en sollicitatieplicht. Verplichting tot meewerking aan door gemeente aangeboden ondersteuning bij werk (zoals het volgen van een cursus solliciteren, taal cursus, sociale activiteiten, vrijwilligerswerk, gesubsidieerde arbeid of een werkervaringsplaats);
- aanvaarden van algemeen geaccepteerd werk. Dit houdt in dat ook banen moeten worden geaccepteerd die niet direct aansluiten bij de genoten opleiding en werkervaring;

#### Controleplichten

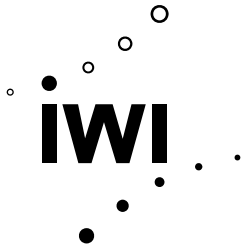
- medewerking verlenen. Men is verplicht mee te werken aan activiteiten die horen bij de uitvoering van de wet. Dit houdt o.a. in dat men huisbezoek moet toestaan en moet meewerken aan een psychologisch onderzoek;
- identificatieplicht. Men is verplicht een geldig paspoort of identiteitsbewijs te tonen als dat nodig is voor de uitvoering van de wet;

#### Overige verplichtingen.

- overige verplichtingen. De gemeente kan afhankelijk van de persoonlijke situatie andere verplichtingen opleggen. Zo kan de gemeente een uitkeringsgerechtigde bijvoorbeeld verplichten kinderalimentatie aan te vragen.

---

<sup>19</sup> Ontleend aan de informatie van Postbus 51.



## Bijlage 3

### Methodologische verantwoording

#### Kwalitatief deel

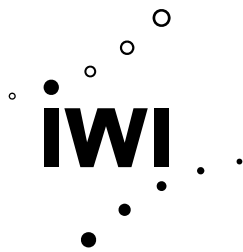
Het kwalitatieve deel van het onderzoek bestaat uit 46 face tot face interviews met medewerkers van de bestuursorganen UWV, SVB, CWI en gemeenten en 62 face to face interviews met burgers die van/via deze bestuursorganen een uitkering ontvangen. Bij de selectie van te interviewen uitvoerders is gekeken naar de verschillende wetten die zij uitvoeren en naar verschillende functietypen. Op deze manier wordt verzekerd dat de belangrijkste inzichten die onder verschillende groepen van uitvoerders leven aan de orde zullen komen in de interviews. De interviews zijn afgenomen bij zes CWI vestigingen, zes gemeenten, drie kantoren van UWV en drie kantoren van SVB.

**Tabel B3.1**

*Aantal interviews met uitvoerders, naar organisatie/wet en functie*

	<i>Aantal</i>
<b>Gemeente – WWB</b>	
Medewerkers met klantcontacten ‘voorkant’	6
Fraude- / handhavingsmedewerkers ‘achterkant’	6
Beleidsmedewerkers	6
<b>UWV – WW</b>	
Claimbeoordelaar/beslisser/continueerder (groepsgesprek)	3
Re-integratiecoach	3
<b>UWV – WAO/Wia en Zw</b>	
Arbeidsdeskundige	1
Manager claim AG	1
Procesbegeleider Wia	1
Medewerker verzuimbegeleiding Zw	1
<b>UWV BGB</b>	
Fraude- / handhavingsmedewerkers	6
<b>SVB – ANW AKW, AOW</b>	
Medewerkers serviceteams (groepsgesprek)	3
Medewerkers fraude en opsporing	3
<b>CWI – WWB en WW</b>	
Adviseurs	6
<b>Totaal</b>	<b>46</b>

Bij de selectie van burgers is gekeken naar het wel of niet een sanctie hebben ontvangen in het afgelopen jaar. De burgers die zijn geïnterviewd ‘hoorden’ bij de vestigingen van bestuursorganen waar gesproken is met de uitvoerders.



**Tabel B3.2**

*Aantal interviews met burgers, naar uitkering en wel/geen sanctie.*

	<b>Aantal</b>
WWB zonder sanctie	8
WWB met sanctie	6
WW zonder sanctie	7
WW met sanctie	6
Ziektewet zonder sanctie	4
Ziektewet met sanctie	3
Wia zonder sanctie	3
Wia met sanctie	4
AOW zonder sanctie	4
AOW met sanctie	3
ANW zonder sanctie	4
ANW met sanctie	3
AKW zonder sanctie	4
AKW met sanctie	3
<b>Totaal</b>	<b>62</b>

Op basis van het kwalitatieve deel van het onderzoek is het niet mogelijk om tot resultaten te komen die één-op-één kunnen worden gegeneraliseerd naar de hele populatie van uitvoerders en uitkeringsgerechtigden. Wel is het mogelijk op basis van het kwalitatieve deel van onderzoek een goed beeld te krijgen van de variatie in inzichten die er bestaan bij uitvoerders en uitkeringsgerechtigden en van factoren die een rol spelen bij regelovertreding en het voorkomen van regelovertreding.

### **Kwantitatief deel**

In het kwantitatieve deel van het onderzoek wordt een aantal bevindingen uit de interviews nader kwantitatief onderbouwd. Op basis van de eerste uitkomsten van de interviews zijn tien stellingen geformuleerd. Dit maakt het mogelijk om de uitkomsten uit het kwalitatieve deel van het onderzoek te toetsen bij een grotere groep uitvoerders. Daarnaast zijn in de enquête acht fictieve situaties (vignetten) voorgelegd aan de respondenten, met als doel te testen hoe uitvoerders reageren op veranderingen in de context waarbinnen zij hun werk doen. We geven eerst een responsoverzicht op de webenquête en beschrijven vervolgens de vignettenmethode.

### **Responsoverzicht**

In het kwantitatieve deel van het onderzoek zijn in totaal 900 medewerkers van gemeenten, SVB, CWI en UWV benaderd voor een webenquête. Van hen hebben 661 medewerkers deelgenomen aan het onderzoek.

Het streven van het kwantitatieve onderzoek was om tot generaliseerbare uitspraken te komen. Er is bij de selectie van deelnemers aan het onderzoek een onderscheid gemaakt tussen bestuursorganen (SVB, CWI, UWV en gemeenten) en de functies van uitvoerders binnen deze organisaties.

De oorspronkelijke opzet was dat per organisatie door IWI een beperkt aantal kantoren en gemeenten zou worden geselecteerd en dat vervolgens de organisatie of gemeente zou worden verzocht de e-mail adressen van een door IWI opgegeven aantal personen met een specifieke functie aan IWI door te geven. Deze personen zouden vervolgens van IWI een e-mail bericht krijgen met daarin een link naar de vragenlijst op internet en een unieke inlog code.

IWI heeft 4 SVB-kantoren geselecteerd, 30 CWI-vestigingen, en 45 gemeenten, waarvan 15 kleine (tot 50.000 inwoners), 15 middelgrote (50.000 tot 100.000 inwoners) en 15 grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners). Voor UWV is een andere procedure gevolgd, omdat UWV er op stond zelf te bepalen welke kantoren zouden deelnemen aan het onderzoek. IWI heeft, om de voortgang van het onderzoek niet in gevaar te brengen, een aantal spreidingscriteria opgesteld, aan de hand waarvan UWV de selectie heeft gemaakt. UWV heeft deze selectie van kantoren gemaakt aan de hand van de volgende criteria: welke kantoren hebben snel tijd om aan het onderzoek deel te nemen en welke kantoren zijn niet al sterk belast door deelname aan onderzoeken (bijvoorbeeld door deelname van onderzoeken door externe bureaus of de interne auditdienst van UWV).

Per organisatie zijn de volgende streefaantallen functies benoemd.

**Tabel B3.3**

*Geselecteerde aantallen medewerkers per functie per organisatie*

Organisatie	Wet	Functie	Aantal
CWI	WW en WWB	Adviseurs werk en inkomen	120
UWV	WW	Re-integratiecoaches	60
	WW	Verwerfers / Claimbeoordelaars	60
	Wia	Arbeidsdeskundigen	60
	Wia	Procesbegeleiders Wia/WAO	60
	WW en Wia	Medewerkers BGB / FPO	90
SVB	AOW	Medewerkers ANW / AOW	60
	AOW	Servicemedewerkers	60
	AOW	Sociaal rechercheurs	30
Gemeenten	WWB	Clientmanagers	135
	WWB	Sociaal rechercheurs	90
	WWB	Beleidsambtenaren	60

Per organisatieonderdeel heeft dit tot de respons percentages geleid die staan aangegeven in tabel B3.4. Soms kunnen de daadwerkelijk geselecteerde aantallen iets afwijken van de streefaantallen, omdat niet altijd precies het gevraagde aantal e-mail adressen door de bestuursorganen of gemeenten is aangeleverd.

**Tabel B3.4**

*Responsoverzicht kwantitatieve dataverzameling.*

Organisatie/wet	Benaderd	Meegedaan	Respons in %
CWI	120	58	48%
SVB / AOW	150	141	94%
UWV / WW	120	82	68%
UWV / Wia	136	98	72%
UWV / handhavers	90	74	82%
Gemeenten / WWB	284	208	73%
Totaal	<b>900</b>	<b>661</b>	<b>73%</b>

De responspercentages van UWV/WW, UWV/Wia en gemeenten liggen allemaal zo rond de 70 procent, die van UWV/handhavers en SVB/WAO zelfs nog een stuk hoger. Deze responspercentages zijn voldoende hoog om te kunnen stellen dat de resultaten van de respondenten generaliseerd kunnen worden naar alle geselecteerde medewerkers.

Helaas is de respons van CWI-medewerkers aanzienlijk lager dan van de andere organisaties. IWI heeft verschillende pogingen gedaan om dit respons percentage te verhogen. Zo heeft op verzoek van IWI de contactpersoon bij het CWI alle medewerkers die nog niet hadden meegedaan via de e-mail benaderd met de vraag het onderzoek alsnog in te vullen. Ook zijn daarna alle CWI-medewerkers die nog steeds niet hadden meegedaan door een medewerker van IWI gebeld met het verzoek om de vragenlijst alsnog in te vullen. Het is teleurstellend te moeten constateren dat deze acties nauwelijks effect hebben gehad op het respons percentage. Hierdoor zijn de in deze nota gepresenteerde resultaten voor het CWI niet meer dan indicatief.

### ***Vignettenmethode***

De vignettenmethode is ook bekend onder de naam ‘scenariomethode’ of ‘stated preference’ methode. De methode maakt het mogelijk om op systematische wijze inzicht te krijgen in de manier waarop respondenten reageren op veranderende omstandigheden. In dit onderzoek gaven respondenten aan óf, en zo ja hoe, zij handhavend zouden optreden in een beschreven casus. Door de beschrijvingen in een casus systematisch te variëren, is het mogelijk om te zien welke factoren van invloed zijn op de keuzes die de respondenten maken.

Het gaat om denkbeeldige casussen, waarin de onderzoeker kan variëren met alle voor het onderzoek relevant geachte factoren. Dit brengt met zich mee dat de respondent over meer of minder informatie kan beschikken dan in werkelijkheid het geval is. Een risico bij deze methode is dan ook dat de door de respondent gemaakte keuzes niet overeenkomen met de keuzes die hij in de werkelijkheid zou maken. De respondenten is gevraagd in hoeverre de afwegingen die zij maakten bij het invullen van de vragenlijst overeenkwamen met de afwegingen die zijn in de praktijk maken. Op een schaal van 1 tot 10 werd gemiddeld een 6.3 gescoord. Gezien de beperkingen die een dergelijke methode noodzakelijkerwijs kenmerkt, kan een 6.3 als een acceptabel resultaat worden beschouwd.

In dit onderzoek zijn, behalve 10 stellingen, aan iedere respondent 8 vignetten voorgelegd.

Deze vignetten hadden betrekking op de WWB, WW, Wia of AOW.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een aangepaste vorm van de vignettenmethode, omdat het doel van het onderzoek niet was om heel precies te achterhalen in welke situaties voor welke handavingsinstrumenten wordt gekozen. Het doel was om te achterhalen of respondenten bij een situatie die op enkele factoren afwijkt van een andere situatie, ook voor andere instrumenten kiezen.

Per wet bestonden de 8 vignetten uit vier duo's. In elk duo was het onderwerp van beide vignetten hetzelfde, bijvoorbeeld het voorkómen van zwart werk, het weigeren mee te werken aan een re-integratietraject of het controleren of sprake is van belemmering van genezing. De nadere beschrijving van de vignetten week af op enkele persoonskenmerken van de cliënt, zoals geslacht, leeftijd, etniciteit of arbeidsverleden. Daarnaast weken de vignetten af op eventueel gegeven aanvullende informatie. Deze aanvullende informatie was vooral bedoeld om aan te geven of hier sprake was van een (potentiële) regelovertreder die uit onwil (niet-willer) of gebrek aan kennis (niet-weter) handelde, of er sprake was van recidive, of juist van het tonen van goede wil. In totaal zijn per wet 3 varianten van 8 vignetten voorgelegd, waarbij in de 3 versies de aanvullende informatie werd gevarieerd.



Ter illustratie van het onderstaande een voorbeeld. In versie 1 van de WW en WWB-vragenlijsten werden de volgende 2 vignetten gepresenteerd:

#### Vignet 1

*Rachid is een alleenstaande 29-jarige man van Marokkaanse afkomst, die in de bouw heeft gewerkt, een lagere beroepsopleiding heeft gevolgd, die is afgesloten met een diploma en die 5.000 euro schuld heeft.*

*U wilt voorkomen dat de persoon met de bovenstaande kenmerken zwart gaat werken. Hieronder staat een aantal handhavingsinstrumenten. Welk instrument is volgens u het meest effectief om dit doel in deze situatie te bereiken?*

#### Vignet 5

*Theo is een getrouwde 35-jarige man van Nederlandse afkomst, die in de ICT heeft gewerkt, een hogere beroepsopleiding heeft gevolgd, die is afgesloten met een diploma. Theo heeft geen schulden.*

*Theo is over het algemeen goed op de hoogte van de regels waaraan een uitkeringsgerechtigde zich moet houden, maar heeft niet altijd de intentie zich aan die regels te houden.*

*U wilt voorkomen dat de persoon met de bovenstaande kenmerken zwart gaat werken. Hieronder staat een aantal handhavingsinstrumenten. Welk instrument is volgens uw inschatting het meest effectief om dit doel in deze situatie te bereiken?*

In versie 2 wordt aan Vignet 1 uit versie 1 toegevoegd:

*Achmed is over het algemeen goed op de hoogte van de regels waaraan een uitkeringsgerechtigde zich moet houden, maar heeft niet altijd de intentie zich aan die regels te houden.*

Daarnaast wordt in versie 2 de tweede zin in Vignet 5 uit versie 1 vervangen door:

*Theo is niet altijd goed op de hoogte van de regels waaraan een uitkeringsgerechtigde zich moet houden, maar heeft over het algemeen wel de intentie zich aan de regels te houden.*

In versie 3 wordt aan Vignet 1 toegevoegd:

*Achmed is niet altijd goed op de hoogte van de regels waaraan een uitkeringsgerechtigde zich moet houden, maar heeft over het algemeen wel de intentie zich aan de regels te houden.*

Daarnaast vervalt in versie 3 de tweede zin in Vignet 5 uit versie 1.

Elke respondent kreeg één van de drie versies van de vragenlijst voor de wet waarbij hij of zij als uitvoerder is betrokken.

De vignetten zijn geanalyseerd door per aan de respondent voorgelegd mogelijk handhavingsinstrument een logistische regressie uit te voeren om te bepalen bij welke vignetten een bepaald instrument significant vaker werd gekozen.









