

Handhaving: Preventie boven repressie

Opvattingen van uitvoerders en uitkeringsgerechtigden over handhaving in het stelsel voor werk en inkomen

Handhaving: Preventie boven repressie

Opvattingen van uitvoerders en uitkeringsgerechtigden over handhaving in het stelsel voor werk en inkomen

R 08/10, juli 2008
ISSN 1383-8733
ISBN 978-90-5079-216-5

Voorwoord

Handhaving van de regels rond de sociale zekerheidswetten is van belang voor het draagvlak voor het stelsel. Om niet-naleving en overtredingen van regels bij uitkeringen tegen te gaan, zetten Centrum Werk en Inkomen (CWI), Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), Sociale Verzekeringsbank (SVB) en gemeenten een breed scala van handhavingsactiviteiten in. Deze variëren van voorlichting over rechten en plichten tot controles, sancties en het doen van aangifte voor strafrechtelijke afdoening.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt in het programma Hoogwaardig Handhaven dat preventieve handhaving prioriteit heeft: voorkomen van fraude is beter dan deze te bestrijden. De Inspectie Werk en Inkomen onderzocht hoe preventieve handhaving in de praktijk werkt en hoe deze vorm zich verhoudt tot repressieve handhaving. De inspectie heeft daarbij in kaart gebracht wat uitvoerders zien als effectieve handhaving, welke randvoorwaarden daar volgens hen bij gelden en wat de werking ervan is in de praktijk. Ook burgers is gevraagd hoe zij aankijken tegen regels en hoe zij de handhaving ervaren. Beide groepen geven aan waar volgens hen verbeteringen te halen zijn. De inspectie hoopt hiermee bij te dragen aan optimalisering van de (preventieve) handhaving en in het verlengde daarvan aan een betere naleving van wetten en regels.

Drs. P.H.B. Pennekamp
Inspecteur-generaal a.i.

Inhoud

1	Inleiding	7
2	Handhaving en naleving	9
2.1	Handhavingsactiviteiten	9
2.2	Maatwerk	11
2.3	Naleving en overtreding	12
2.4	Conclusies	13
3	De preventieve schakel	15
3.1	Visie van uitvoerders	15
3.2	Toename van preventieve handhaving	15
3.3	Verbetermogelijkheden	16
3.4	Conclusies	17
4	Slotbeschouwing	19
5	Reactie bestuursorganen en naschrift IWI	21
	Lijst van afkortingen	22
	Bijlagen: Reactie betrokken organisaties	23
	Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen	25

I Inleiding

Handhaving van de rechten en plichten van uitkeringsgerechtigden dient een maatschappelijk belang: het draagt bij aan het draagvlak onder burgers voor het in stand houden van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid en aan het vertrouwen van burgers in de overheid. Bij de naleving van rechten en plichten geldt dat het beter is overtredingen te voorkomen dan ze te bestrijden. Preventieve handhaving is dan ook een speerpunt in het handhavingsprogramma 2007-2010 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). In aansluiting op dit programma doet de Inspectie Werk en Inkomen onderzoek naar handhaving binnen de sociale zekerheidswetten.

Doel van het onderzoek

In dit onderzoek gaat de inspectie na hoe preventieve handhaving in de praktijk werkt en hoe preventieve handhaving zich verhoudt tot repressieve handhaving. Het betreft de handhaving door Centrum Werk en Inkomen (CWI), Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), Sociale Verzekeringsbank (SVB) en gemeenten. De inspectie brengt in kaart welk effect handhavers beogen met preventieve activiteiten en hoe uitkeringsgerechtigden handhaving beleven. Met dit onderzoek wil IWI bijdragen aan het optimaliseren van de preventieve handhaving en aan een betere naleving van wet- en regelgeving door burgers. Dit onderzoek vormt een aanvulling op eerdere onderzoeken naar de schakels opsporing en afdoening door de Algemene Rekenkamer en de schakel controle door de inspectie zelf.

Onderzoeksmethode

De inspectie heeft zowel kwalitatief als kwantitatief onderzoek gedaan. Het doel was om een indruk te geven van de handhavingspraktijk bij uitvoerders met handhavingstaken en de beleving daarvan door uitkeringsgerechtigden. Dit levert informatie over verschillen en overeenkomsten in opvattingen van uitkeringsgerechtigden en uitvoerders over de effectiviteit van preventieve handhavingsactiviteiten.

Daartoe heeft de inspectie in de tweede helft van 2007 interviews afgenomen bij een breed scala aan medewerkers van de bestuursorganen en burgers met verschillende uitkeringstypen. In het onderzoek zijn betrokken: Ziektewet (ZW), Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wia) en Werkloosheidswet (WW), Algemene ouderdomswet (AOW), Algemene nabestaandenwet (Anw) en Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en de Wet werk en bijstand (WWB).

In het eerste kwartaal van 2008 heeft de inspectie daarnaast een internetenquête gehouden onder medewerkers met handhavingstaken, om na te gaan welke handhavingsactiviteiten zij ondernemen om nalevingsbereidheid te bevorderen. Met het oog op de doelmatigheid en het beperken van de onderzoeksbelasting voor de bestuursorganen is dit kwantitatieve onderzoek beperkt tot de Wia, WW, WWB en AOW.

2 Handhaving en naleving

De inspectie heeft geïnventariseerd welke activiteiten CWI, UWV, SVB en gemeenten ondernemen in het kader van handhaving, hoe de uitvoerders zelf aankijken tegen de effectiviteit daarvan en hoe die worden ervaren door uitkeringsgerechtigden. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen preventieve handhaving (voorkómen van overtredingen) en repressieve handhaving (corrigerend optreden).

2.1 Handhavingsactiviteiten

Alle uitvoerders (CWI, SVB, UWV en gemeenten) maken gebruik van diverse handhavingsactiviteiten in de categorieën voorlichting, controle en sancties.

Voorlichting

Schriftelijke voorlichting over rechten en plichten is standaard. Met uitzondering van cliënten van de SVB, krijgen uitkeringsgerechtigden vaak voorlichting in een persoonlijk gesprek of in sommige gevallen, in een groepsgesprek. Ook op andere momenten is er persoonlijk contact over de rechten en plichten. Zo kunnen uitkeringsgerechtigden de instanties benaderen als iets niet duidelijk is en kan er ook bij controle (bijvoorbeeld een huisbezoek) sprake zijn van persoonlijke voorlichting. Uitvoerders zien maatwerk als groot voordeel van persoonlijke voorlichting: in het gesprek kan de medewerker de informatieoverdracht afstemmen op de wensen of mogelijkheden van de cliënt. Foldermateriaal zien zij als 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.

Een deel van de uitkeringsgerechtigden is tevreden over de wijze waarop ze zijn voorgelicht, een ander deel is onvoldoende bediend met het aangeboden voorlichtingsmateriaal. Dat heeft te maken met de kwaliteit van het materiaal (te veel of te ingewikkeld), een mismatch in de tijd tussen de informatievoorziening en de informatiebehoefte en onvoldoende aansluiting van de informatie op de persoonlijke omstandigheden van de cliënt. Burgers geven bijvoorbeeld aan dat zij bij de start van hun uitkering nog niet toe zijn aan 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 geïnterviewden met een Wia-uitkering geven aan dat de informatie die zij krijgen te veel is.

De geïnterviewde AOW'ers nemen het minst kennis van het voorlichtingsmateriaal dat ze van de SVB krijgen. Ze beschouwen de AOW veelal als een recht dat ze gedurende hun leven hebben opgebouwd en hebben er geen notie van dat er plichten zijn verbonden aan de uitkering. De meeste AOW'ers geven aan de regels niet te kennen. Voor zover ze regels noemen, zijn deze meestal niet juist.

Controles

Bestuursorganen stellen op diverse manieren vast of de uitkering rechtmatig wordt verstrekt. Met uitzondering van de AOW waar de controlebeleving laag is, zijn uitkeringsgerechtigden zich ervan bewust dat controles plaatsvinden. Er bestaat ook draagvlak voor controles, vanwege het principe 'voor wat hoort wat'. Bovendien leeft bij veel burgers het idee dat 'anderen' de boel belazeren.

Burgers geven aan een deel van de controles niet op te merken. Achter de schermen vinden zowel bij de aanvraag als gedurende de uitkering administratieve controles plaats. Hierbij wordt informatie die de burger heeft aangeleverd bij de aanvraag of in een gesprek gecontroleerd op fraudesignalen of -risico's. Ook maken de bestuursorganen breed gebruik van standaardinstrumenten om de kans op fraude in te schatten, zoals het stoplichtmodel of de nalevingsbereidheidstoets. Ondanks dat de meeste uitvoerders het nut van dergelijke risicoprofielen wel inzien, vertrouwt de helft van de medewerkers toch meer op de eigen mensenkennis en ervaring. Als uit de administratieve checks een risico of fraudevermoeden naar voren komt, wordt

een vervolgcronde ingezet die wel zichtbaar is voor de burger, zoals een oproep voor een gesprek of een huisbezoek.

De uitvoerders zien huisbezoeken als effectief handhavingsinstrument. Huisbezoeken werken preventief wanneer de medewerker de regels kan uitleggen aan de hand van de situatie die hij aantreft. Verder verhogen huisbezoeken de controlebeleving van burgers. Zo geven bestuursorganen het signaal af dat er zorgvuldig omgegaan wordt met uitkeringsgeld. De controlebeleving wordt nog verder verhoogd doordat burgers onderling praten over de huisbezoeken of erover lezen in de krant. Huisbezoeken werken repressief als tijdens het huisbezoek een overtreding wordt vastgesteld. Burgers die een huisbezoek hebben gehad, rapporteren verschillend over de effectiviteit ervan. Geen van de geïnterviewden zegt zijn gedrag te veranderen naar aanleiding van een huisbezoek. Sommige mensen geven aan dat ze door het huisbezoek een zekere angst hebben gekregen voor de sociale dienst. Anderen schatten de kans dat ze thuis bezocht worden erg laag in.

De geïnterviewde uitkeringsgerechtigden denken dat de kans dat bestuursorganen regelover-treding ontdekken vrij groot is, omdat bestanden aan elkaar worden 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.

Het controleren van, door de uitkeringsgerechtigde verstrekte, bankafschriften is een standaardonderdeel van de WWB-aanvraag. Soms gebeurt het ook bij periodieke hercontroles. Uitvoerders vinden het controleren van bankafschriften bijzonder effectief. Burgers hebben begrip voor de controles, maar vinden deze vorm erg vervelend en zien het als een inbreuk op de privacy.

Uitkeringsgerechtigden geven aan het vanzelfsprekend te vinden dat hun sollicitatieactiviteiten worden bekeken. De sollicitatieplicht hoort immers bij het ontvangen van een uitkering. Medewerkers van het CWI beoordelen deze controles als een effectieve handhavingsactiviteit. Burgers ervaren de controle van de sollicitatieplicht echter vooral als een administratieve toets. Op de werkbriefjes moeten ze aangeven hoe vaak en waar ze in een bepaalde periode hebben gesolliciteerd. Ze verwachten niet dat die gegevens daadwerkelijk worden gecontroleerd. Geïnterviewde burgers rapporteren dan ook dat de controle van sollicitatieactiviteiten niet tot gedragsverandering leidt.

Sancties

Als het bestuursorgaan constateert dat een uitkeringsgerechtigde de regels niet naleeft, kan het bestraffend optreden. Dit varieert van een waarschuwing tot een sanctie in de vorm van een boete of een korting op de uitkering. Indien nodig kunnen UWV en SVB daarnaast een strafrechtelijk traject inzetten. Handhavers en burgers onderschrijven de effectiviteit van een sanctie of waarschuwing. Waarschuwingen en sancties wijzen burgers op de regels waaraan ze zich moeten houden en maken dat ze sneller contact opnemen als ze vragen hebben en wijzigingen eerder doorgeven. Handhavers verklaren dit uit het feit dat je mensen met een sanctie direct in hun portemonnee treft.

Geïnterviewde burgers die een sanctie hebben gekregen, beamen dat de sanctie hen alerter heeft gemaakt. Dit geldt vooral als de gesanctioneerde overtreding voortkwam uit gebrek aan kennis over de verplichting of regel. Er zijn ook gevallen waarin een sanctie niet werkt, bijvoorbeeld bij mensen die 'uit principe' frauderen of die geen direct effect merken van een boete, omdat ze in een schuldsaneringstraject zitten en de boete geen invloed heeft op de toelage die ze van de bewindvoerder krijgen.

2.2 Maatwerk

Gevraagd naar de meest doeltreffende manier van handhaven, zijn uitkeringsgerechtigden en uitvoerders het in grote lijnen eens. Beide hechten veel belang aan het goed informeren 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. Maatwerk is belangrijk, niet alleen bij de voorlichting, maar ook bij het begeleiden van cliënten, het uitvoeren van controles en het opleggen van verplichtingen.

Om na te gaan in hoeverre er in de praktijk aandacht is voor maatwerk, heeft de inspectie aan ruim zeshonderd uitvoerders van UWV, SVB, CWI en gemeenten verschillende situaties voorgelegd met de vraag of, en zo ja welke, handhavingsactiviteiten ze per geval zouden gebruiken. Daaruit komt naar voren dat uitvoerders wel degelijk maatwerk toepassen in hun keuzes voor bepaalde handhavingsinstrumenten. Zo stemmen zij de vorm van voorlichting af op de doelgroep (persoonlijk gesprek in plaats van folder bij iemand met taalproblemen, mensen met hogere opleiding worden vaker verwezen naar internet, groepsgewijze informatiebijeenkomsten voor lager opgeleiden en allochtonen). Uitkeringsgerechtigden van wie verwacht wordt dat ze de regels niet kennen krijgen een aangekondigd huisbezoek, mensen die al eerder in de fout gingen een onaangekondigd huisbezoek. Recidivisten krijgen ook eerder een sanctie, waar uitkeringsgerechtigden die van goede wil zijn meestal eerst een waarschuwing ontvangen.

Uitkeringsgerechtigden en uitvoerders vinden dat er in de praktijk vaker maatwerk zou kunnen worden toegepast. Sommige uitvoerders geven aan dat ze niet altijd voldoende ruimte hebben om maatwerk te leveren, en flexibel om te gaan met verplichtingen als zij denken dat het in een bepaald geval beter is om niet al te strikt te zijn. Ruim de helft van de uitvoerders is van mening dat een flexibele uitvoering van de regels effectiever is dan een strikte uitvoering daarvan.

2.3 Naleving en overtreding

Naleving verschilt

Volgens geïnterviewde burgers en uitvoerders leven veruit de meeste mensen de uitkeringsregels na. Een klein deel overtreedt de regels. De meeste overtredingen betreffen de inlichtingsplicht (doorgeven van zaken die van invloed zijn op het recht op en de hoogte van een uitkering, zoals inkomensgegevens, ziekmelding, woonsituatie). Hier zien de uitvoerders een verschuiving: de witte inkomensfraude daalt, doordat de meeste uitkeringsgerechtigden inmiddels in de gaten hebben dat gegevens uitgewisseld worden met de Belastingdienst, ter controle van het inkomen. Hierdoor is leefvormfraude (samenwonen niet melden) de meest gedetecteerde vorm van fraude geworden.

De coöperatieplicht (solliciteren, meewerken aan re-integratie, aangeboden werk accepteren) en de controleplicht (identificatieplicht, meewerken aan huisbezoeken) worden minder overtreden. Overtredingen van de coöperatieplicht worden veelal in verband gebracht met de WW en de WWB. Mensen houden zich bijvoorbeeld niet altijd aan de sollicitatieplicht, voeren fictieve sollicitaties op of solliciteren op niet-passende functies. Soms worden de sollicitaties niet goed bijgehouden, waardoor het zicht op de sollicitatie-inspanningen ontbreekt.

Redenen voor naleving en overtreding

De redenen die uitvoerders aandragen zijn voor zowel overtreding als naleving onder te verdelen in twee clusters: 'weten' en 'willen'. Weten slaat bijvoorbeeld op 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.

Volgens uitvoerders gaat het bij overtredingen vaak om 'niet weten' en in een mindere mate om 'niet willen'. Zowel burgers als uitvoerders 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. Factoren die daarbij een rol spelen zijn opleidingsniveau, taalbeheersing en de duur van de uitkeringsituatie. Op de vraag of de hoeveelheid regels het moeilijk maakt ze na te

leven, antwoordt het merendeel van de uitvoerders negatief. Opvallend genoeg geldt dit naar verhouding sterk voor medewerkers bij gemeenten, vergeleken met medewerkers van andere bestuursorganen. Hoewel de WWB relatief veel regels kent, denken uitvoerders niet dat hierdoor de naleving van de regels wordt bemoeilijkt.

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. Burgers zien financieel gewin als de belangrijkste reden om regels te overtreden. 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.

2.4 Conclusies

De bestuursorganen voeren verschillende handhavingsactiviteiten uit, waarbij het accent afwisselend op preventie of repressie ligt. 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. Andersom kunnen bij uitstek preventieve activiteiten een repressief accent krijgen, bijvoorbeeld wanneer in voorlichting de nadruk ligt op de negatieve consequenties wanneer iemand zijn plichten niet nakomt.

Zowel geïnterviewde uitvoerders als uitkeringsgerechtigden zijn van mening dat de meeste burgers de uitkeringsregels naleven. Een klein deel overtreedt de regels. Volgens uitvoerders hebben overtredingen vooral betrekking op de inlichtingenplicht (melden van gegevens die van invloed zijn op de uitkering) en in mindere mate op de coöperatieplicht en de controleplicht. Het gaat bij overtredingen vaak om 'niet weten' en in een mindere mate om 'niet willen'. Volgens uitkeringsgerechtigden zijn redenen om de regels te overtreden: onvoldoende kennis, gemakzucht en financieel gewin. Ze zijn zich ervan bewust dat de uitkerende instantie maatregelen neemt om te controleren of ze zich aan de regels houden. Voor deze maatregelen bestaat draagvlak: 'voor wat, hoort wat'. Opvallende uitzondering is de AOW: deze uitkeringsgerechtigden zien de uitkering als een recht waar geen plichten tegenover staan. Die kennen ze dan ook slecht.

Opvallend is dat ook controles die niet direct door de burger opgemerkt worden (bijvoorbeeld bestandskoppelingen) wel bijdragen aan de controlebeleving van burgers. Een hoge controlebeleving werkt afschrikwekkend en kan daarmee een preventief effect hebben. Het effect van de gegevensuitwisseling is dat er een verschuiving lijkt plaats te vinden: witte inkomensfraude neemt af waardoor fraude met leefvorm (samenwonen niet melden) de meest voorkomende vorm van fraude is geworden. In de ogen van uitkeringsgerechtigden is de controle op sollicitatieactiviteiten weinig effectief. Zij verwachten niet dat hier serieus naar wordt gekeken. Ze geven aan dat de controles nauwelijks bijdragen aan de controlebeleving en niet leiden tot gedragsverandering.

Het effect dat bestuursorganen beogen met hun handhavingsactiviteiten komt niet altijd overeen met het effect dat burgers ervaren. Zo komt informatie niet op het juiste moment, of worden brieven en folders niet gelezen. Betere voorlichting kan de nalevingbereidheid van burgers bevorderen. Het gaat dan om toegankelijke, eenduidige, meer op personen toegespitste uitleg.

Uitvoerders en burgers zijn het erover eens dat ook sancties een effectief handhavingsinstrument zijn, als ze zo worden ingezet dat ze aansluiten bij de situatie van de burger. Ook bij de inzet van sancties is maatwerk dus van belang.

3 De preventieve schakel

3.1 Visie van uitvoerders

Medewerkers van bestuursorganen vinden preventieve handhaving van groot belang. Hoewel de effecten van preventieve handhaving lastig precies te meten zijn (hoeveel geld is gemoeid met de fraude die wordt voorkomen?) zijn de uitvoerders van mening dat preventie kostenefficiënt is. Als cliënten door voorlichting de regels beter naleven hoeft er minder tijd en geld aan sanctionering en afdoening te worden besteed. Wel moet repressieve handhaving blijven bestaan, om daadwerkelijk op te kunnen treden bij een misstand.

Medewerkers verschillen in 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. De eerste groep ziet de cliënt als 'mogelijk overtreder'. Doel van de preventieve handhaving is het tijdig signaleren en voorkomen van dreigende overtredingen en minimaliseren van het benadelingsbedrag. Deze groep legt in de voorlichting de nadruk op de regels rond de uitkering en de consequenties van overtreding. Ook vinden ze zichtbare controles en communicatie over sancties belangrijk, vanwege het preventieve effect daarvan.

De tweede groep gaat ervan uit dat de cliënt de regels naleeft. Preventieve handhaving moet dit spontane nalevingsgedrag bevorderen. In de voorlichting ligt de nadruk op informatie over de sociale zekerheidswetten en de herkomst van uitkeringsgelden, om burgers duidelijk te maken 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.

3.2 Toename van preventieve handhaving

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, getuige de volgende ontwikkelingen.

CWI speelt rol bij coöperatieplicht

Al bij de uitkeringsintake krijgt de cliënt voorlichting over rechten en plichten, met nadruk op naleven van de sollicitatieplicht. CWI geeft deze voorlichting, omdat CWI voor UWV en gemeenten de uitkeringsintake uitvoert. Dit gebeurt onder andere door middel van groepsvoorlichting, waarin veel nadruk ligt op de werkhervatting. Bovendien legt CWI de verantwoordelijkheid voor werkhervatting meer dan voorheen bij de cliënt. Dit heeft volgens de medewerkers geleid tot aanzienlijke verbeteringen in preventieve zin.

Handhaving door de 'frontoffice'

Bij UWV, SVB en de gemeenten krijgt preventieve handhaving nadruk door de wijze waarop taken binnen de organisatie zijn georganiseerd en de wijze waarop cliënten worden bejegend. Medewerkers met klantcontact (de 'frontoffice') krijgen meer handhavingstaken.

Handhavingsmedewerkers (de 'backoffice') adviseren casemanagers vaker over mogelijke fraudegevallen, medewerkers met klantcontact volgen fraudealertheidstrainingen en de informatie-uitwisseling is verbeterd. Bedrijfsverzamelgebouwen dragen in zekere mate bij aan intensievere samenwerking tussen front- en backoffice.

Gemeenten hebben preventieve handhaving deels geformaliseerd in fraudescorekaarten, een instrument om nieuwe cliënten in te delen in risicogroepen. 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 ontwikkeling 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.

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.

Ook de nieuwe functie van de re-integratiecoach bij UWV is een voorbeeld van gerichte klantcontacten. Een belangrijk aspect hierbij is dat de coach regelmatig de kennis van de cliënt over de verplichtingen opfrist.

3.3 Verbetermogelijkheden

De meeste uitvoerders vinden dat hun organisatie op de goede weg is. Uitvoerders en burgers doen uiteenlopende suggesties om de (preventieve) handhaving verder te verbeteren.

Informatievoorziening

De informatievoorziening kan verbeteren door:

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

Organisatie van het werk en samenwerking

Door een hoge werkdruk geven verschillende medewerkers (vooral bij CWI en UWV) aan, te weinig tijd te hebben voor preventieve handhaving. Meer samenwerking binnen de organisatie en met andere organisaties kan eraan bijdragen dat de juiste informatie tijdig bij de uitkeringsgerechtigde komt. De samenwerking tussen medewerkers in de 'frontoffice' (met klantcontact) en gespecialiseerde handhavingsmedewerkers in de backoffice kan verder geïntensiveerd worden. Als de handhavers worden betrokken bij het aanvraagproces (kennisoverdracht) vergroot dat het inzicht in de handhavingmogelijkheden. Daardoor neemt de fraudealertheid toe. Drie kwart van de uitvoerders die betrokken zijn bij handhaving, vindt het een goed idee als fraudespecialisten worden betrokken bij de scholing van medewerkers in de frontoffice. Ook helpt het als handhavers hun collega's op de hoogte houden van lopende onderzoeken en de uitkomsten daarvan. Meer contact tussen de front- en backoffice leidt tot meer en beter onderbouwde interne meldingen van fraudevermoedens. In de praktijk laat de terugkoppeling binnen de organisatie van onderzoeksresultaten vaak nog te wensen over. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de helft van de medewerkers in de frontoffice aangeeft dat medewerkers in de backoffice onvoldoende terugkoppelen wat er met afgegeven fraudesignalen is gedaan. Vier op de tien medewerkers van bestuursorganen is van mening dat de vele procedures de samenwerking met andere instanties belemmeren. Medewerkers pleiten dan ook voor een betere samenwerking tussen organisaties.

Maatwerk en bejegening van cliënten

Uitvoerders streven ernaar hun handelen zo veel mogelijk aan te passen aan de situatie van de cliënt, maar zowel burgers als uitvoerders pleiten voor een grotere nadruk op maatwerk. Dit kan volgens hen bereikt worden door persoonlijk contact, bijvoorbeeld in de spreekkamer of tijdens een huisbezoek. De geïnterviewde burgers pleiten voor meer persoonlijke begeleiding van uitkeringsgerechtigden en versterking van de vertrouwensband met cliënten. Ook beloning van goed gedrag kan de spontane naleving van de regels bevorderen. Dit geldt voor de grote

groep uitkeringsgerechtigden die zich aan de regels houdt. Beloning van goed gedrag vergroot de kans dat dit gedrag beklijft. Ook ontstaat er vertrouwen en wederkerigheid, wat regelnaleving bevordert. Hiertoe kan het handhavingsinstrumentarium verruimd worden met positieve interventies.

3.4 Conclusies

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. Hoewel het effect van preventieve maatregelen moeilijk in geld is uit te drukken, denken uitvoerders dat preventie beter werkt en (kosten)efficiënter is.

Om effectiever te kunnen handhaven, pleiten uitvoerders voor meer maatwerk bij de inzet van handhavingsactiviteiten, betere communicatie met uitkeringsgerechtigden, en intensievere samenwerking en kennisuitwisseling binnen hun eigen organisatie en met andere organisaties.

4 Slotbeschouwing

De Inspectie Werk en Inkomen stelt vast dat CWI, UWV, SVB en gemeenten zich bewust zijn van het belang van preventieve handhaving. In de handhaving leggen zij accent op activiteiten die moeten voorkomen dat uitkeringsgerechtigden de regels overtreden. Daarmee sluiten zij aan bij het uitgangspunt van het kabinetsbeleid dat preventie boven repressie gaat.

Volgens uitvoerders en burgers houdt het merendeel van de uitkeringsgerechtigden zich aan de regels. Een klein deel overtreedt de regels. Uitvoerders menen dat overtredingen vaak betrekking hebben op te laat of niet verstrekken van informatie. Dit gebeurt vaker uit onwetendheid dan met opzet. Op de punten waar burgers het idee hebben dat controle plaatsvindt, gebeuren weinig overtredingen. Zo lijkt de witte inkomensfraude af te nemen, doordat algemeen bekend is dat gegevensuitwisseling plaatsvindt met de Belastingdienst. De controle op de sollicitatieplicht nemen uitkeringsgerechtigden niet altijd serieus: zij geven dan ook aan dat hiervan weinig preventief effect uitgaat. Voor de AOW geldt dat gepensioneerden de uitkering over het algemeen zien als recht zonder plichten.

Het effect dat de bestuursorganen beogen met hun handhavingsactiviteiten wordt niet altijd zo ervaren door uitkeringsgerechtigden. Daar valt nog winst te boeken: de groep (potentiële) overtreders kan verkleind worden door nog beter aan te sluiten bij de beleving van de burger. Informatie op maat is dan van belang, toegesneden op de situatie van de uitkeringsgerechtigde en op het moment dat het voor hem relevant is.

Verder kunnen de bestuursorganen de handhaving verbeteren door organisatorische maatregelen te nemen. Dan gaat het om intensievere samenwerking tussen de handhavers en de medewerkers met klantcontact en betere kennis- en gegevensuitwisseling tussen organisaties.

5 Reactie bestuursorganen en naschrift

IWI

De inspectie legt al haar conceptrapportages voor een bestuurlijke reactie voor aan de betrokken organisaties en neemt de kern daarvan op in het rapport. SVB en Divosa hebben een bestuurlijke reactie opgesteld en CWI en UWV hebben een gezamenlijke reactie gegeven. In de bijlagen vindt u de volledige reacties.

Alle organisaties geven in hun reactie aan dat de conclusies van de inspectie aansluiten bij hun eigen opvattingen en beleidskeuzen. Het onderzoek steunt de koers die de organisaties volgen, hoewel er door de beperkte omvang geen algemeen geldende conclusies aan het onderzoek ontleend kunnen worden.

SVB geeft aan dat zij voor de voorlichting over rechten en plichten aan AOW'ers gebruik maakt van schriftelijke communicatie. Gezien de omvang van de doelgroep en de hoge nalevingsbereidheid van AOW'ers ziet de SVB geen aanleiding om persoonlijke gesprekken te introduceren om informatie over te dragen.

Divosa geeft verder aan dat zij het belang van ketensamenwerking bij de dienstverlening (dus ook bij handhaving) onderbelicht vindt in het rapport.

Naschrift IWI

De inspectie is het met de organisaties eens dat het onderzoek de koers van de organisaties steunt.

Het doel van dit onderzoek was om inzicht te verkrijgen in verschillen en overeenkomsten in opvattingen die leven onder uitkeringsgerechtigden en uitvoerders over de effectiviteit van preventieve handhavingsactiviteiten en niet om algemeen geldende of statistisch representatieve uitspraken te doen. Naar aanleiding van de reacties van de organisaties op het concept rapport, is in het inleidende hoofdstuk van dit rapport deze doelstelling meer expliciet benoemd.

De inspectie begrijpt dat de SVB gelet op de omvang van de populatie en de hoge nalevingsbereidheid, geen persoonlijke gesprekken voert.

De inspectie onderstreept het belang van ketensamenwerking en zal hier ook in nader onderzoek aandacht aan besteden.

Lijst van afkortingen

AKW	Algemene Kinderbijslagwet
Anw	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene ouderdomswet
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
Wia	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand
ZW	Ziektewet

Bijlagen

Reactie Sociale Verzekeringsbank

Reactie Divosa

**Reactie Centrale organisatie werk en inkomen en Uitvoeringsinstituut
Werknemersverzekeringen**



voor het leven
Sociale Verzekeringsbank

Raad van Bestuur
Van Heuven Goedhartlaan 1
Postbus 1100
1180 BH Amstelveen
Telefoon (020) 656 56 56
Fax (020) 656 48 01
Internet www.svb.nl

Inspectie Werk en Inkomen
T.a.v. de heer drs. P.H.B. Pennekamp, Inspecteur-Generaal
Postbus 11563
2502 AN DEN HAAG

datum	ons kenmerk	behandeld door	telefoonnummer
3 juli 2008	RvB.111/08/MK/ptb		020 656 4808

Betreft : bestuurlijke reactie op IWI rapport "Handhaving: preventie boven repressie"

Geachte heer Pennekamp,

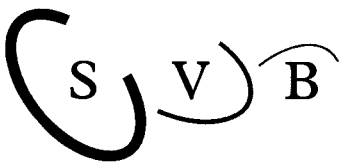
In uw brief van 20 juni jl. (kenmerk: 2008/1595) heeft u mij verzocht een bestuurlijke reactie te geven op het rapport "Handhaving: preventie boven repressie".

Ik onderschrijf in grote lijnen de conclusies uit het rapport. Ik merk hierbij op dat de doelgroep AOW'ers wezenlijk een andere doelgroep is dan bijvoorbeeld WWB ontvangers. In uw rapport wordt geen onderscheid gemaakt tussen de doelgroepen en de wijze waarop met hen gecommuniceerd wordt. Terwijl er wel degelijk een verschil is in regelingen, in de groep gerechtigden en de communicatiestrategie die daar bij past. Op twee punten wil ik graag nader ingaan.

Ten eerste de informatievoorziening aan AOW-gerechtigden. De SVB beoordeelt regelmatig of de wijze van voorlichting aansluit bij de doelgroep. AOW-gerechtigden ontvangen schriftelijke informatie over hun rechten en plichten en niet zoals bij andere uitvoerders gebruikelijk is in een persoonlijk of in een groepsgesprek. Gezien de omvang van de doelgroep en de hoge nalevingsbereidheid zien we geen aanleiding om persoonlijke gesprekken te introduceren om informatie over te dragen.

Voorts wijs ik u er op dat de SVB deelneemt aan het project Nalevingscommunicatie. Dit zal leiden tot een overheidsbrede communicatiecampagne die gericht is op het bevorderen van de naleving van wetten en regels op het terrein van sociale zaken en werkgelegenheid.

Ten tweede, geconstateerd is dat de terugkoppeling over fraudeonderzoeken beter kan. We stimuleren het leren binnen de SVB, door middel van leercirkels. Het thema fraudealertheid wordt in de leercirkels geïntroduceerd, waarbij zowel de medewerkers fraude- en opsporing als de serviceteammedewerkers worden betrokken. Op deze wijze trachten we de terugkoppeling over fraudeonderzoeken verder te verbeteren.

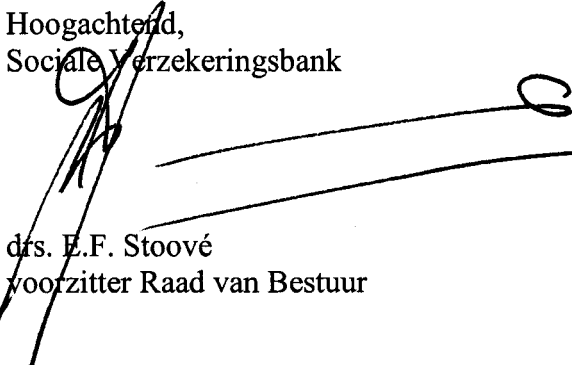


voor het leven
Sociale Verzekeringsbank

Ik vertrouw erop u hiermee van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend,
Sociale Verzekeringsbank

b/n


drs. E.F. Stoové
voorzitter Raad van Bestuur



Inspectie voor Werk en Inkomen
Toezicht zelfstandige en overige bestuursorganen
T.a.v. de plv. inspecteur-generaal, mr. H.Zeilstra
Postbus 11563
2502 AN Den Haag

Utrecht, 10 juli 2008

Onderwerp: Bestuurlijke reactie Divosa bij rapport
"Handhaving: preventie boven repressie".
Onze ref.: 080197

Geachte heer Zeilstra,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw conceptrapport "Handhaving: preventie boven repressie" en de daarbij behorende nota van bevindingen.

Op de nota van bevindingen hebben wij al eerder gereageerd. De belangrijkste kanttekening bij die nota was dat de gevolgde onderzoeksmethode geen goed zicht biedt op de resultaten van het beleid en de effecten van de gekozen werkwijzen. Het bevat een inventarisatie van de belevingen en opvattingen van burgers en medewerkers van de uitvoerende organisaties over handhaving (sfeerbeeld). Ons inziens beperkt dit de reikwijdte van de conclusies in uw conceptrapport.

Wij onderschrijven het belang van effectieve handhaving om het draagvlak voor het stelsel in stand te houden. Handhaving blijft de komende jaren een belangrijk thema (HH programma 2007-2010). Dat is ook de reden waarom Divosa de commissie Handhaving heeft ingesteld.

Wij herkennen het beeld dat fraudebestrijding in het verleden vooral repressief was en achteraf plaats vond door aparte afdelingen binnen de uitvoeringsorganisaties. In de loop der tijd is een meer integrale visie ontwikkeld met een completer handhavingconcept waarin de preventieve kant een meer prominente plaats heeft gekregen en handhaving in alle aspecten van de dienstverlening is of wordt verweven.

De ontwikkeling van handhaving als "vanzelfsprekend" onderdeel van de dienstverlening, en daarmee effectieve beïnvloeding van burgers, ging en gaat gepaard met een toenemend belang van samenwerking van ketenpartners bij een effectieve handhaving.

bezoekadres
Verenigingsbureau
Divosa
Oudenoord 174
3513 EV Utrecht

postadres
Postbus 407
3500 AK Utrecht

telefoon
030-233 233 7

fax
030-233 37 26

website
www.divosa.nl

e-mail
cb@divosa.nl

Gemeenten hebben binnen de sociale dienst de handhaving in toenemende mate geprofessionaliseerd door toepassing van het concept Hoogwaardig Handhaven, waarbij de combinatie van preventieve en gerichte repressieve maatregelen de spontane nalevingsbereidheid van de burger verhogen.

Met de wet Suwi is het voorkomen en terugdringen van fraude een gezamenlijke verantwoordelijkheid geworden van de ketenpartners. Handhaving is immers een vanzelfsprekend onderdeel van de (integrale) dienstverlening door CWI, UWV en gemeentelijke sociale diensten.

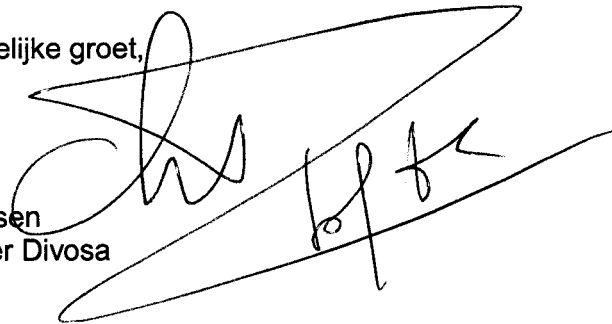
In het kader van de integrale dienstverlening wordt door de ketenpartners bij handhaving meer en meer de nadruk gelegd op de preventieve dimensie door voorlichting en duidelijke afspraken, heldere voorwaarden waaronder de dienstverlening plaats vindt i.c. optimale dienstverlening, het controleren of de afspraken van burger en organisatie zijn nagekomen en het consequenties hebben van het niet nakomen van de afspraken. Handhaving fungeert daarbij als de vangrail langs de weg naar werk en inkomen.

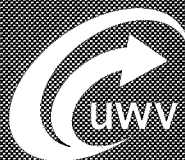
Uw conceptrapport bevestigt deze prioriteitstelling. In het rapport blijft echter het belang van de ketensamenwerking bij de dienstverlening en dus bij handhaving onderbelicht. Onze visie op handhaving is immers een afgeleide van de visie op samenwerking in de keten in het algemeen. De concretisering van deze gemeenschappelijke oriëntatie vindt plaats door de inrichting van de lokale Werkpleinen (voorheen BVG's).

Het conceptrapport bevat dus veel herkenbare zaken, maar geen nieuwe inzichten. Het bevestigt wel de visie van de Divosa commissie Handhaving. Wij zullen – mede gesterkt door uw conceptrapport – de komende tijd met nadruk aandacht blijven geven aan de preventieve dimensie van handhaven als onderdeel van de integrale dienstverleningsbenadering samen met onze ketenpartners.

Met hartelijke groet,

Tof Thissen
Voorzitter Divosa





La Guardiaweg 68-92(B), 1040 HG Amsterdam

Aan de plv. Inspecteur -generaal van de
Inspectie Werk en Inkomen
de heer mr. H. Zeilstra
Postbus 11563
2502 AN DEN HAAG

Datum

08 JUL 2008

Van

mw. L.L.H.M. Zenden
T (020) 687 53 78
F (020) 687 54 95

Ons kenmerk

SBK/77008

Onderwerp

Bestuurlijke reactie bij rapport 'Handhaving: Preventie boven repressie'

Geachte heer Zeilstra,

Met uw brief van 20 juni 2008 ontvingen wij bovengenoemd conceptrapport met het verzoek om een bestuurlijke reactie te geven.

Wij stellen vast dat de bevindingen uit uw onderzoek in lijn zijn met de koers die wij volgen ten aanzien van ons nalevingsbeleid, waarin de nadruk ligt bij preventie en doelgroepgerichte benadering.

Wel willen wij de kanttekening plaatsen dat op basis van de gevolgde onderzoeksmethodiek en de omvang van het aantal in het onderzoek betrokken burgers geen algemene conclusies kunnen worden getrokken.

Hoogachtend,

Centrale organisatie werk en inkomen

Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen

Dr. J.M. Linthorst
Waarnemend voorzitter
Raad van Bestuur

Dr. J.M. Linthorst
voorzitter Raad van Bestuur

Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen

2008

R08/11 Met invloed meer werk
Vervolgonderzoek naar het effect van klantinvloed op de re-integratie van herbeoordeelde WAO-gerechtigden

Jaarplan 2009

R08/10 Handhaving: Preventie boven repressie

R08/09 De Sociale Verzekeringsbank op weg naar 2010
Tweede rapport: het verandertraject SVB Tien in 2007

R08/08 De lerende keten
Leren door samen te werken in het stelsel voor werk en inkomen

R08/07 Het eerste jaar
Ondersteuning van burgers in het stelsel voor werk en inkomen

R08/06 Stap voor stap door de keten
Dienstverlening aan doorlopers WW/WWB

Jaarverslag 2007

R08/05 De weg naar (maat)werk
Onderzoek in de regio Oost naar de voorwaarden waaronder de activering van werklozen in de WW tot stand komt

R08/04 UWV en Walvis
Zevende rapportage

R08/03 Oog voor veiligheid
Vervolgonderzoek kwaliteit uitvoering kraankeuringen

R08/02 Invoering Wia
Rapport over implementatie Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen

R08/01 Handhaven door certificeren
Een onderzoek naar het functioneren van certificerende instellingen op het terrein van asbestverwijdering

2007

R07/27 Veilig werken onder water
Certificatie bij duikarbeid

R07/26 Handhaven met beleid
Gemeentelijke handhaving Wet kinderopvang

R07/25 Matchen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt
Een onderzoek naar de samenwerking van SUWI-partners op het terrein van werkgeversbenadering

R07/24 Zaak van belang
Begeleiding door UWV, CWI en gemeenten van uitkeringsgerechtigden die willen starten met een eigen bedrijf

R07/23 Gemeentelijke afdoening, de laatste schakel in de handhavingsketen

R07/22 Bescherming bepaald
Certificering in het werkveld 'Persoonlijke beschermingsmiddelen'

R07/21 Jaarverantwoording toezicht en handhaving Wet kinderopvang door gemeenten 2006

R07/20 Uitvoering Wet sociale werkvoorziening 2006

R07/19 Goed geplaatst
Onderzoek naar plaatsingsbeleid en wachtlijstproblematiek Wet sociale werkvoorziening

R07/18 Uitvoering van re-integratietrajecten door UWV
Invloed van WW-cliënten en maatwerk bij re-integratie

- R07/17 Samen onder één dak
Een gezamenlijk onderzoek van CBP en IWI naar het gebruik van persoonsgegevens in zes lokale samenwerkingsverbanden
- R07/16 Bijstand en vermogen
Onderzoek naar de vaststelling van het vermogen voor de Wet werk en bijstand
- R07/15 Buiten spelen
Onderzoek naar toezicht en handhaving op buitenruimten bij locaties kinderopvang
- R07/14 Wajong en werk
Onderzoek naar de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten
- R07/13 Vroegmelders
Dienstverlening van CWI en UWV aan werknemers die werkloos dreigen te worden
- R07/12 Vallen en opstaan
Onderzoek naar de gemeentelijke invulling van de verantwoordelijkheid voor het eerstelijnstoezicht op de kinderopvang
- R07/11 De Sociale Verzekeringsbank op weg naar 2010
Het verandertraject SVB Tien in het eerste jaar 2006
- R07/10 Doorstart voor de schooluitvaller
Onderzoek naar de dienstverlening van CWI en sociale diensten aan voortijdige schoolverlaters
- Jaarplan 2008
- R07/09 De tweede stap
Vervolgonderzoek op het rapport 'De eerste stappen'
Implementatie eerstelijnstoezicht op Wet kinderopvang door gemeenten in 2006
- R07/08 Jaarverantwoording toezicht en handhaving Wet kinderopvang door gemeenten 2005
Landelijk beeld van het eerste uitvoeringsjaar
- Jaarverslag 2006
- R07/07 Uitvoering Wet werk en bijstand 2005
- R07/06 In de bijstand, en dan
Wat gemeenten doen aan activering van pas ingestroomde bijstandsccliënten
- R07/05 Uitvoering Wet sociale werkvoorziening 2005
- R07/04 Randon machines
Certificering in het werkveld 'EG-richtlijn machines'
- R07/03 De waarde van vasthoudendheid
Integriteitszorg bij certificatie- en keuringsinstellingen
- R07/02 Betrokken bij kwaliteit
Borging deskundigheid bij certificatie- en keuringsinstellingen
- R07/01 Samenwerking tussen CWI en UWV bij aanvragen voor een WW-uitkering

U kunt deze publicaties opvragen bij:

Inspectie Werk en Inkomen
Afdeling Strategie en communicatie

communicatie@iwiweb.nl
www.iwiweb.nl
Telefoon (070) 304 44 44
Fax (070) 304 44 45

Postbus 11563
2502 AN Den Haag

