

Naleving van sociale zekerheid

Onderzoek naar naleving van regels
in de Abw, WW en WAO

Opdrachtgever:
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Directie Onderzoek en Ontwikkeling

CMC/T11 Company
Amsterdam, juli 2002

Naleving van sociale zekerheid

Onderzoek naar naleving van regels in de Abw, WW en WAO

Auteurs: drs. A.J.M. Verkoren
ing. R. van den Sigtenhorst
mr. dr. D. Ruimschotel

juli 2002

Compliance Methodology Consultants (CMC)/ T11 Company
Postbus 2681
1000 CR Amsterdam
Telefoon: 020 5200420
Fax: 020 5200421
E-mail: cmc@t11.net

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING EN CONCLUSIES	I
1 KADER.....	I
2 DOEL- EN VRAAGSTELLING VAN HET ONDERZOEK	I
3 UITVOERING VAN HET ONDERZOEK	II
4 RESULTATEN	II
4.1 <i>De omvang en ernst van regelovertreding in de WAO, de WW en de Abw geschat</i>	II
4.2 <i>Achtergronden van regelovertreding</i>	III
4.3 <i>Oordelen van experts over de feitelijke handhaving</i>	VI
5 CONCLUSIES	VII

1 AANLEIDING EN ACHTERGROND VAN HET ONDERZOEK	1
2 DOEL EN VRAAGSTELLING VAN HET EXPERTONDERZOEK	2
2.1 <i>Doelstelling van het expertonderzoek</i>	2
2.2 <i>De onderzochte regels en overtredingsvormen</i>	2
2.3 <i>De onderzochte nalevingsaspecten</i>	3
3 OPZET EN VERANTWOORDING	6
3.1 <i>De respondenten</i>	6
3.2 <i>Opzet en uitvoering van het onderzoek</i>	7
4 RESULTATEN T11®-NALEVINGSMODEL.....	9
4.1 <i>Kwetsbaarheidsanalyse</i>	9
4.1.1 Kwetsbaarheidsanalyse van de Abw.....	10
4.1.2 Kwetsbaarheidsanalyse van de WW.....	11
4.1.3 Kwetsbaarheidsanalyse van de WAO.....	12
4.2 <i>Omvang en ernst van regelovertreding</i>	13
4.2.1 Omvang van regelovertreding in de Abw.....	13
4.2.2 Ernst van regelovertreding in de Abw.....	15
4.2.3 Omvang van regelovertreding in de WW.....	15
4.2.4 Ernst van regelovertreding in de WW.....	17
4.2.5 Omvang van regelovertreding in de WAO.....	17
4.2.6 Ernst van regelovertreding in de WAO.....	19
4.3 <i>Kengetallen</i>	19
5 FEITELIJKE CONTROLE-, OPSPORINGS- EN AFDOENINGSKANSEN	21
5.1 <i>Feitelijke handhaving</i>	21
5.2 <i>Spreiding feitelijke handhaving</i>	25
6 RISICOANALYSE.....	27
7 SAMENWERKING EN INFORMATIE-UITWISSELING	30
8 VERBETERSUGGESTIES	31

Lijst Figuren

<i>Figuur 1 Kwetsbaarheidsprofielen voor de Abw</i>	<i>IV</i>
<i>Figuur 2 Kwetsbaarheidsprofielen voor de WW</i>	<i>V</i>
<i>Figuur 3 Kwetsbaarheidsprofielen van de WAO</i>	<i>VI</i>
<i>Figuur 2 T11[®]-sturingsmodel</i>	<i>3</i>
<i>Figuur 3 Kwetsbaarheidanalyse van de ABW</i>	<i>10</i>
<i>Figuur 4 Kwetsbaarheidanalyse van de WW</i>	<i>11</i>
<i>Figuur 5 Kwetsbaarheidanalyse van de WAO</i>	<i>12</i>
<i>Figuur 6 Nalevingtaarten ABW per overtredingscategorie</i>	<i>14</i>
<i>Figuur 7 Omvang regelovertrading in de WW (%)</i>	<i>16</i>
<i>Figuur 8 Nalevingtaarten WW per overtredingscategorie</i>	<i>16</i>
<i>Figuur 9 Omvang regelovertrading in de WAO (%)</i>	<i>18</i>
<i>Figuur 10 Nalevingtaarten WAO per overtredingscategorie</i>	<i>18</i>
<i>Figuur 11 Samenwerkingsmatrix</i>	<i>30</i>

Lijst Tabellen

<i>Tabel 1 Percentage bewuste overtreders gemeten in survey en expertonderzoek voor Abw en WW</i>	<i>II</i>
<i>Tabel 2 Percentage bewuste overtreders gemeten in survey en expertonderzoek voor WAO</i>	<i>II</i>
<i>Tabel 3 De onderzochte regels en overtredingsvormen</i>	<i>2</i>
<i>Tabel 4 Aspecten van handhaving per methode</i>	<i>4</i>
<i>Tabel 5 Aantal respondenten per onderzoeksmethode</i>	<i>6</i>
<i>Tabel 6 Achtergrond respondenten enquête en expertsessie</i>	<i>6</i>
<i>Tabel 7 Modulen expertsessie</i>	<i>7</i>
<i>Tabel 8 Percentage bewuste overtreders gemeten in survey en expertonderzoek</i>	<i>13</i>
<i>Tabel 9 Ernst van overtredingen ABW</i>	<i>15</i>
<i>Tabel 10 Percentage bewuste overtreders in de WW gemeten in survey en expertonderzoek</i>	<i>15</i>
<i>Tabel 11 Ernst van overtredingen in de WW</i>	<i>17</i>
<i>Tabel 12 Percentage bewuste overtreders gemeten in survey en expertonderzoek</i>	<i>17</i>
<i>Tabel 13 Ernst van overtredingen in de WAO</i>	<i>19</i>
<i>Tabel 14 Verhoudingen overtredingsneiging</i>	<i>20</i>
<i>Tabel 15 Feitelijke handhaving</i>	<i>22</i>
<i>Tabel 16 Spreiding scores feitelijke handhaving: zwart werk</i>	<i>26</i>
<i>Tabel 17 Fraudedetectie met risicoanalyse</i>	<i>27</i>
<i>Tabel 18 Risico-indicatoren met hoge alarmwaarde in de ABW</i>	<i>27</i>
<i>Tabel 19 Risico-indicatoren met hoge alarmwaarde in de WW</i>	<i>28</i>
<i>Tabel 20 Risico-indicatoren met hoge alarmwaarde in de WAO</i>	<i>29</i>
<i>Tabel 21 Verbetersuggesties met een hoge impact in de ABW</i>	<i>31</i>
<i>Tabel 22 Verbetersuggesties met een hoge impact in de WW</i>	<i>32</i>
<i>Tabel 23 Verbetersuggesties met een hoge impact in de WAO</i>	<i>32</i>

Samenvatting en conclusies

1 Kader

In het voorliggende rapport wordt verslag gedaan van een op verzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgevoerd onderzoek onder deskundige medewerkers uit de uitvoeringswereld naar omvang en achtergronden van regelovertreding in de WAO, de WW en de Abw.

Dit 'expert-onderzoek' past binnen een systematisch programma van onderzoek van SZW om meer inzicht te verkrijgen in omvang en achtergronden van regelovertreding op het brede terrein van het departement. Dit programma bouwt voor een deel voort op de bevindingen van de Inspectie (nu: het Expertisecentrum) Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie, die de aanbeveling deed om als basis voor onderzoek naar regelovertreding te kiezen voor een combinatie van aselechte controle, survey-onderzoek en expertsessies (vgl. Ministerie van Justitie: Monitoring van beleidsinstrumentele regelgeving. Den Haag, 1998).

In dat verband vond in 2000 al een grootschalig survey-onderzoek plaats onder uitkeringsontvangers in WAO, WW en Abw. Per wet werden 1100 à 1300 personen ondervraagd. Daarmee kwamen onderbouwde schattingen beschikbaar van de mate waarin verschillende vormen van regelovertreding vóórkomen. Bovendien konden de kennis en de houding van de uitkeringsontvangers ten aanzien van de regels en hun handhaving worden bepaald, en kon een inschatting worden gegeven van de daaruit af te leiden handhavingsrisico's. De ervaringen met dit onderzoek waren dusdanig dat besloten werd tot herhaalde uitvoering daarvan. De tweede meting van dit Periodiek Onderzoek Regelovertreding Sociale Zekerheid (POROSZ) loopt op dit ogenblik.

Het expertonderzoek waarover hieronder wordt gerapporteerd, is het tweede 'luik' uit de aanbeveling van Justitie. Mogelijkheden voor uitvoering van het derde 'luik' (aselechte controle) dienen nader te worden gezien.

2 Doel- en vraagstelling van het onderzoek

Met het expertonderzoek werd het volgende beoogd:

- het verkrijgen van een tweede set van gegevens over omvang en achtergronden van regelovertreding in de sociale zekerheid, naast de uitkomsten van de surveys;
- het verkrijgen van inzicht in de sterke en zwakke plekken in (de uitvoering van) het handhavingsbeleid, door middel van een *vergelijking* van de uitkomsten van de experts met de uitkomsten van de surveys, en door het verzamelen van *aanvullende informatie*, met name over mogelijke risico-indicatoren voor regelovertreding van individuele uitkeringsontvangers en over concrete maatregelen die de overtredingsgevoeligheid van de betreffende wetten zouden kunnen verminderen.

De gedachte achter de genoemde vergelijking was de volgende. Wanneer experts de nalevingseigenheid van uitkeringsontvangers positiever zouden beoordelen dan de uitkeringsontvangers zelf lieten zien in de surveys, is er waarschijnlijk sprake van een zwakke plek in de uitvoering van het handhavingsbeleid. Het omgekeerde (experts schatten de nalevingseigenheid veel slechter in dan in werkelijkheid het geval is) kan zich ook voordoen; dan is er minder aanleiding dan verondersteld wordt om te investeren in (bepaalde aspecten van) handhavingsbeleid. Om de vergelijking mogelijk te maken is het expert-onderzoek zoveel mogelijk uitgevoerd met dezelfde vragen als de survey.

Om misverstanden te voorkomen is het goed om nadrukkelijk te vermelden dat het in dit rapport niet alléén gaat over regelovertreding in de vorm van fraude (bijvoorbeeld zwart werken naast de uitkering), maar ook om andere vormen van onterecht gebruik van de uitkering (bijvoorbeeld onvoldoende solliciteren en het niet doorgeven van herstel bij arbeidsongeschiktheid).

3 Uitvoering van het onderzoek

Het expertonderzoek heeft bestaan uit twee delen: een korte schriftelijke enquête onder personen belast met uitkeringsverzorging, controle en opsporing in de WAO, de WW en de Abw (N=63), en drie computerondersteunde expertsessies (voor elke wet één) met een deel van deze respondenten (N=34). Respondenten deden mee op persoonlijke titel; de uitkomsten van dit onderzoek reflecteren dus niet *per se* de standpunten en opvattingen van de uitvoeringsorganisaties waarbinnen zij werkzaam zijn.

Aan het onderzoek hebben vooral personen uit de opsporing meegewerkt.

4 Resultaten

4.1 De omvang en ernst van regelovertreding in de WAO, de WW en de Abw geschat

In de survey onder uitkeringsontvangers werd door middel van de zogenaamde *randomized respons*-techniek gevraagd of men wel eens één of meer aan de uitkering verbonden regels had overtreden. Deze techniek, waarbij respondenten een hoge mate van anonimiteit wordt geboden bij het antwoorden op gevoelige vragen naar regelovetredend gedrag, levert aantoonbaar hogere schattingen van de omvang van dergelijk gedrag op dan andere vraagtechnieken.

Aan de deelnemers aan het expertonderzoek is rechtstreeks gevraagd om schattingen te maken van de mate waarin *naar hun idee* de regels bewust worden overtreden.

Tabellen 1 en 2 laten het resultaat zien ten aanzien van drie veel vóórkomende overtredingen. De experts komen bijna steeds tot hogere schattingen van regelovetreding dan de uitkeringsontvangers zelf in de survey toegaven. De verschillen zijn soms klein, maar meestal aanzienlijk; een duidelijk patroon is er niet.

Tabel 1 Percentage bewuste overtreders gemeten in survey en expertonderzoek voor Abw en WW

% bewuste overtreders	Zwart werk		Weinig solliciteren		Geen passend werk accepteren	
	survey	expert-onderzoek	survey	expert-onderzoek	survey	expert-onderzoek
Abw	35	36	40	35	14	34
WW	24	39	23	26	14	16

Tabel 2 Percentage bewuste overtreders gemeten in survey en expertonderzoek voor WAO

% bewuste overtreders	Zwart werk		Zieker voordoen		Niet doorgeven herstel	
	survey	expert-onderzoek	survey	expert-onderzoek	survey	expert-onderzoek
WAO	20	32	5	23	8	25

In het expertonderzoek (maar niet in de survey) is gevraagd uitkeringsontvangers in te delen in een vijftal groepen en de omvang daarvan te schatten. Dit leverde het volgende op:

- | | |
|------------------------------------------------------------|--------|
| - neiging tot naleven, leeft ook na: | 25-33% |
| - neiging tot naleven, per ongeluk niet naleven: | 7-19% |
| - neiging tot overtreden, afgedwongen naleving: | 20-32% |
| - neiging tot overtreden, incidenteel bewust overtreden: | 10-19% |
| - neiging tot overtreden, herhaaldelijk bewust overtreden: | 7-21%. |

De experts schatten dus in dat de spontane bereidheid tot het naleven van de regels bij hooguit de helft van de uitkeringsontvangers aanwezig is. Een ander deel wordt volgens de experts op het rechte pad gehouden door het bestaan van controle en sancties, dus door dwang van buitenaf. Er resteert een aanzienlijke groep die de regels - incidenteel of herhaaldelijk - overtreedt.

Aan de experts is gevraagd een inschatting te maken van de ernst van de overtredingen, gelegen in de duur van de overtreding en bij zwart werk eveneens in het bedrag dat hiermee wordt verdiend. De duur van de overtredingen ligt, voor zowel de Abw, WW als WAO, (ruim) boven de 6 maanden per jaar. Het niet accepteren van passend werk in de Abw wordt volgens de experts iets minder lang volgehouden. Gemiddeld wordt ingeschat dat ruim fl. 12.000 per jaar wordt verdiend door zwart werk naast de Abw-uitkering, bij de WW en WAO ligt dit bedrag boven de fl. 20.000 per jaar.

In de survey is niet gevraagd naar de hoogte van de inkomsten uit zwart werk; de door de experts genoemde bedragen kunnen dus niet aan de survey worden getoetst. Wel zijn hun inschattingen erg hoog vergeleken met wel beschikbare informatie over geconstateerde fraude: in 2000 waren de benadelingsbedragen per fraudeconstatering voor de WW gemiddeld fl. 1.680 en voor de WAO gemiddeld fl. 3.188. Mogelijk is de door de experts gegeven schatting vooral gebaseerd op ervaringen met grote fraudezaken.

4.2 Achtergronden van regelovertreiding

Schattingen van de omvang van naleving en overtreding leveren nog geen inzicht op in de oorzaken van overtreding en in de effectiviteit van de handhaving en bieden daarom maar beperkt aanknopingspunten voor beleid. Zowel in de survey onder uitkeringsontvangers als in het expertonderzoek is getracht dit inzicht te verwerven aan de hand van vragen die waren afgeleid van de zogenaamde Tafel van Elf (het T11®-nalevingsmodel). De elf factoren van dit model zijn daarbij opgedeeld in een drietal clusters:

- I. Communicatiefactoren (T1):* hoe beter men de regels kent, des te kleiner de kans op vergissingen en het per ongeluk overtreden van de regels;
- II. Motivatiefactoren (T2-T5):* hoe meer maatschappelijke, materiële en morele prikkels er zijn om te overtreden, des te kleiner de kans is dat men geneigd is na te leven;
- III. Controle- en sanctiefactoren (T6-T11):* hoe hoger de afschrikking, des te kleiner de kans is dat overtredingsgeneigden overgaan tot bewust overtreden.

In de volgende figuren worden - voor elke wet afzonderlijk - de resultaten in beeld gebracht van een 'kwetsbaarheidsanalyse' gebaseerd op de antwoorden van de respondenten op de T11-vragen. Elke figuur bevat twee profielen. Het blauwe profiel geeft de scores van de survey onder uitkeringsontvangers, dit profiel is soms onderbroken omdat niet alle T11-factoren in de survey aan bod zijn geweest. Het rode profiel geeft de scores van de experts, dat wil zeggen van hun inschatting van kennis, motivaties en houdingen van uitkeringsontvangers. Een profiel geeft de kwetsbaarheid van de wet als geheel weer (dat wil zeggen de gemiddelde

score van de afzonderlijke overtredingscategorieën van die wet); soortgelijke profielen zijn op aanvraag ook beschikbaar *per overtredingscategorie*, maar wel alleen voor de experts.

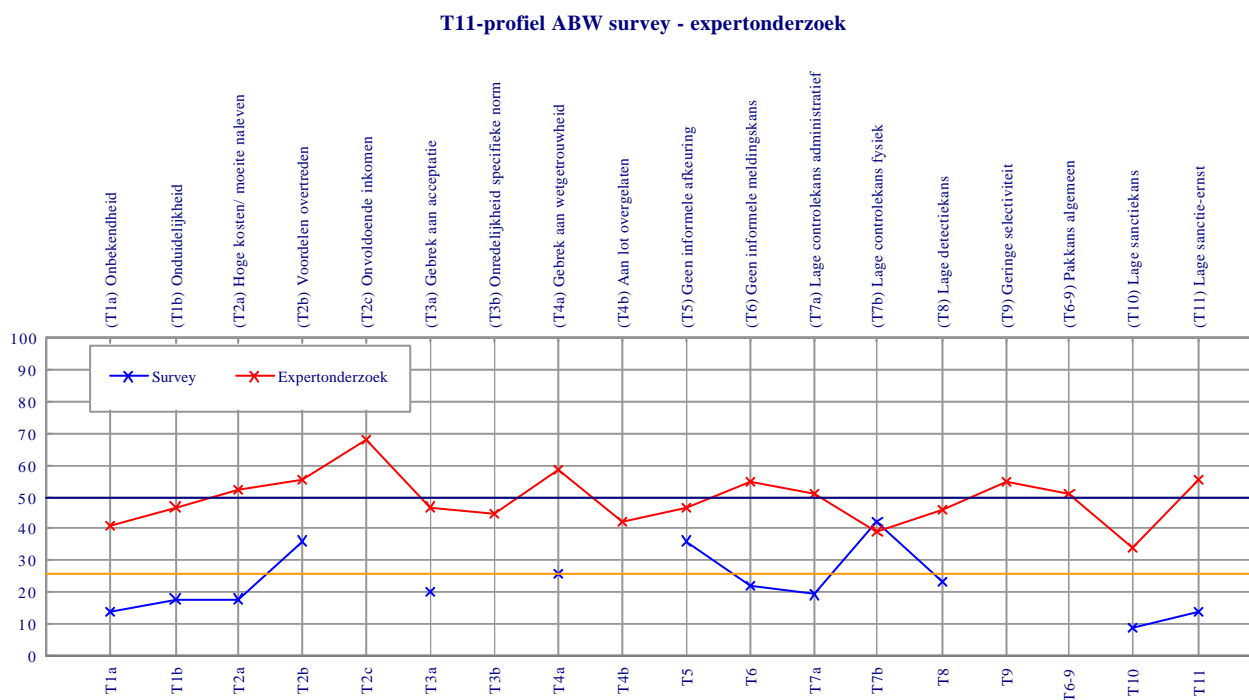
Voor het profiel geldt: hoe hoger het percentage op een bepaalde factor, des te kwetsbaarder die dimensie. Als voorbeeld: een score van 40% op de dimensie (T1a) – Onbekendheid duidt erop dat 40% van de uitkeringsontvangers de regel niet of slecht kent.

In de figuren is op de niveaus van 25 procent en 50 procent een oranje respectievelijk donkerblauwe lijn getrokken. Deze lijn dient als hulpmiddel voor het aflezen van de verschillende kwetsbaarheidsscores.

Figuur 1 geeft de profielen van de Abw weer. Het laat zien dat de experts (rode profiel) bijna steeds veel hogere risico's zien dan waartoe de uitkeringsontvangers zelf aanleiding geven (blauwe profiel). Bijvoorbeeld: terwijl 15% van de uitkeringsontvangers in de survey zichzelf als kwetsbaar aanduidde in de zin van 'weinig kennis van de regels' (T1a), schatten de experts dat liefst 40% van de uitkeringsontvangers weinig kennis van de regels heeft.

Een andere waarneming is dat de profielen redelijk parallel lopen, dat wil zeggen dat de door experts waargenomen relatief hoge risico's ook bij de uitkeringsgerechtigden relatief hoog zijn, en dat de relatief lage risico's van de experts ook volgens de uitkeringsgerechtigden relatief laag zijn. De experts lijken dus in absolute zin te somber over de risico's, maar in relatieve zin schatten zij ze redelijk adequaat in.

Figuur 1 Kwetsbaarheidsprofielen voor de Abw

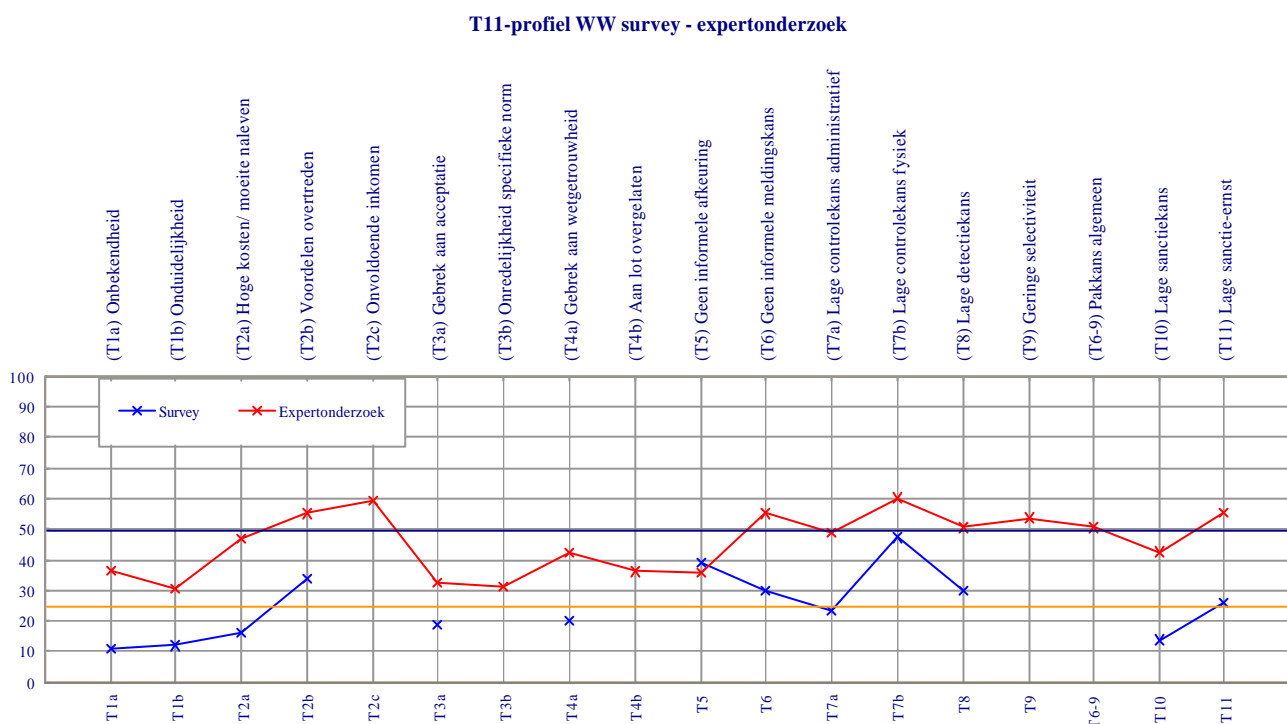


Om welke risico's gaat het nu in de Abw? De experts schatten in dat uitkeringsontvangers vaak menen niet voldoende inkomen te hebben om van rond te komen (T2c), vaak financiële voordelen zien in overtreden (T2b) en niet erg wetsgetrouw zijn (T4a). Deze 'motivationale' factoren zijn inderdaad ook volgens de uitkeringsontvangers zelf relatief kwetsbaar, maar op een lager niveau. Verder zien de experts risico's in de volgens hen door uitkeringsontvangers als laag waargenomen sociale meldingskans, administratieve controlekans en pakkans. Die risico's zijn er volgens de uitkeringsontvangers ook wel, maar opnieuw op een lager niveau.

De experts zien een risico in de perceptie door Abw-ers van de ernst van een eventuele sanctie, maar daar lijkt gelet op de scores van de Abw-ers zelf, geen reden toe. Opmerkelijke uitzonderingen op dit beeld vormen de kans op informele afkeuring van regelovertrekend gedrag en de kans op fysieke controle: daar schatten de experts de uitkeringsontvangers ook in absolute zin redelijk tot goed in. De lage kans op fysieke controle is volgens de uitkeringsontvangers het zwakke punt van de Abw (en zoals we straks zien, ook van WW en WAO).

Figuur 2 geeft de profielen voor de WW. Er is een grote gelijkheid met het Abw-profiel in die zin dat de uitkomsten van survey en expertonderzoek ook hier dezelfde lijnen volgen, maar op afstand van elkaar: de inschatting van de risico's door de experts ligt een stuk hoger dan uit de survey naar voren is gekomen.

Figuur 2 Kwetsbaarheidsprofielen voor de WW

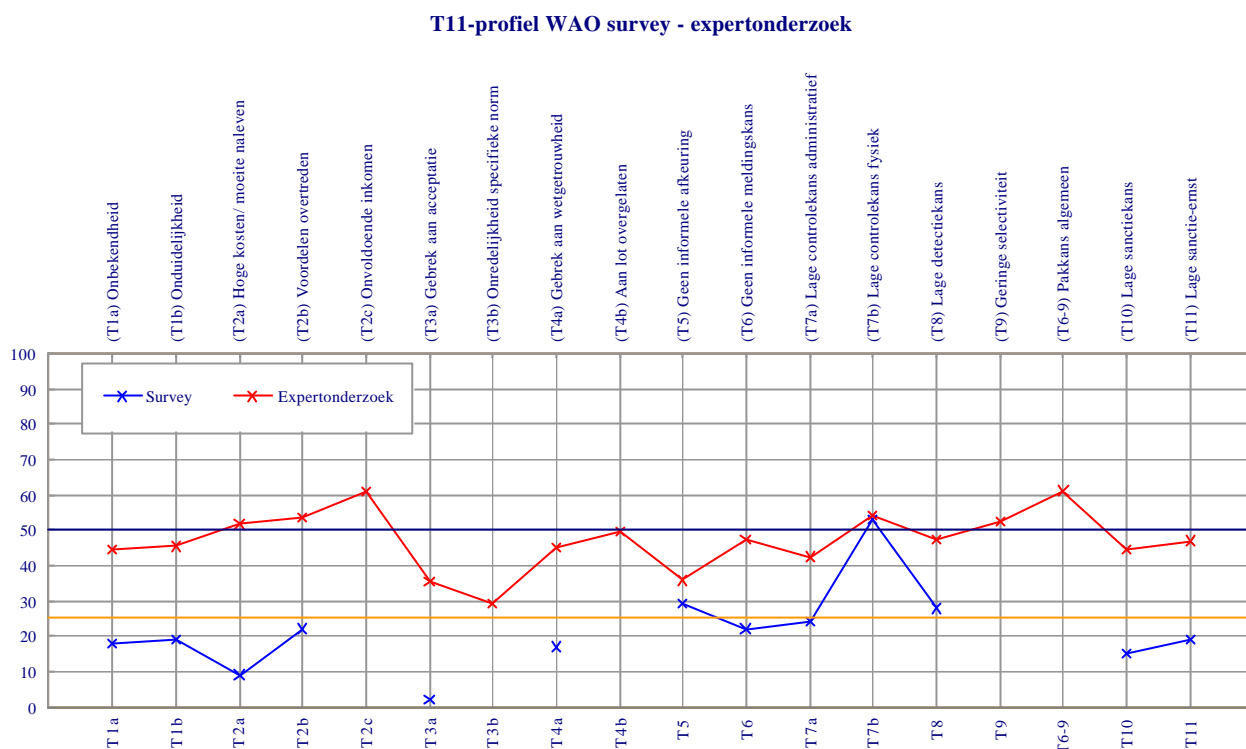


De WW is volgens de experts als profiel wel iets ‘veiliger’, vanwege de in vergelijking met de Abw lagere kwetsbaarheid van de motivatiefactoren (T2-T5). Anders gezegd: de experts schatten de WW-ers wat meer wetsgetrouw en conformerend in dan de Abw-ers (uit de survey-resultaten blijkt dat overigens niet!).

De overeenkomsten met de Abw overheersen echter: ook bij de WW is er een risico in de voordelen die de WW-ers volgens de experts zien in overtreden (T2b), in de waardering van het eigen inkomen als niet voldoende om van rond te komen (T2c), en in de als klein ingeschatte kans op fysieke controle (T7b).

Tenslotte laat figuur 3 de WAO-profielen zien. Deze vertonen het inmiddels vertrouwde beeld: de mate van nalevingsbereidheid en de perceptie van controle- en detectiekansen van WAO’ers worden door de experts als veel risicovoller ingeschat dan de WAO’ers zelf lieten zien in de survey.

Figuur 3 Kwetsbaarheidsprofielen van de WAO



Het meest kwetsbaar in het WAO-profiel is de indruk die experts hebben dat personen in de WAO het inkomen onvoldoende vinden (T2c) en de inschatting van de kans om niet gepakt te worden bij een overtreding (T6-9). De kans op fysieke controle wordt door zowel experts als personen in de WAO op hetzelfde lage (en dus riskante) niveau ingeschat. Ook op het vlak van de reputatieschade (de kans op informele afkeuring van regelovertrekend gedrag) maken de experts een goede inschatting.

4.3 Oordelen van experts over de feitelijke handhaving

Aan de experts is gevraagd aan te geven een oordeel te geven over de handavingsinspanningen van hun organisatie, en van de effectiviteit ervan in termen van controle-, detectie- en afdoeningskansen. Verder is gevraagd risico-indicatoren te benoemen en een oordeel te geven over de interne en externe samenwerking.

In het algemeen gaan (althans van de bij dit onderzoek betrokken overtredingscategorieën) de grootste handavingsinspanningen van de uitkeringsinstanties uit naar het bestrijden van zwart werk. De Abw-experts zijn over de bestrijding van zwarte fraude positiever dan hun collega's bij de sociale verzekeringen. Veel minder aandacht is er voor vormen van onterecht gebruik van de uitkering als het onvoldoende solliciteren en het niet doorgeven van herstel bij arbeidsongeschiktheid.

De experts zijn somber over de kans dat regelovertrekking aan het licht komt via reguliere controles. Beter te spreken is men over de kans dat eenmaal geconstateerde laakbare feiten worden afgedaan met een sanctie.

Er zijn door de experts tientallen risico-indicatoren benoemd. Achtergrondkenmerken als leeftijd, geslacht, opleiding en gezinssituatie zijn in hun ogen over het algemeen het minst geschikt om fraude te voorspellen. Wel lijken een aantal andere 'harde' kenmerken, zoals de

branche waarin men werkzaam is, goede indicatoren te zijn. Daarnaast zijn er ook ‘zachtere’ kenmerken gesuggereerd die volgens de experts een goede indicatie zouden zijn voor een mogelijke overtreding. De motivatie en inzet van de cliënt, zoals het verschijnen op afspraken, is hier één van. Het oppikken van signalen zoals bijvoorbeeld met betrekking tot de redelijkheid van de verkregen inkomsten uit de uitkering en het uitgavenpatroon lijkt ook een reden tot alarmering.

De experts is een oordeel gevraagd over de samenwerking en informatie-uitwisseling met andere actoren in de handhavingketen. De samenwerking en informatie-uitwisseling met collega-uitkeringsinstanties blijkt redelijk goed te verlopen, maar de samenwerking en gegevensuitwisseling met andere instanties behoeft verbetering.

Door de experts is een hele reeks verbeteringen gesuggereerd en vervolgens geprioriteerd. Uit de totale reeks verbeteringsuggesties blijkt dat veelal versterking van controle- en sanctiemaatregelen hoog wordt aangeschreven. Men pleit vooral voor meer controle zoals (onverwachte) controle ter plaatse en gerichte controle, bijvoorbeeld met behulp van risicoanalyse en een verbeterde handhavingssystematiek. Bij de verbeteringsuggesties wordt door experts ook veel impact verwacht van gegevensuitwisseling en het koppelen van bestanden.

5 Conclusies

In 2000 zijn op basis van grootschalig survey-onderzoek onder uitkeringsontvangers onderbouwde schattingen beschikbaar gekomen van de mate van regelovertreding in de Abw, WW en WAO, en van de motieven om deze wetten al dan niet na te leven. Met het onderzoek waarover in dit rapport wordt verslag gedaan komt nu - in de vorm van oordelen van deskundigen uit de uitvoeringswereld - een tweede set van dergelijke schattingen beschikbaar.

De experts komen bijna steeds tot hogere schattingen van de mate van regelovertreding dan de uitkeringsontvangers zelf in de survey toegaven. Ook het beeld van de experts over de motieven van uitkeringsontvangers om de regelgeving al dan niet na te leven is somber en komt op de meeste punten niet overeen met het beeld zoals gebaseerd op de survey.

Een deel van de verklaring van de verschillen kan zijn gelegen in de mogelijkheid dat de survey, ondanks de gebruikte vraagtechniek, de werkelijke mate van regelovertreding nog steeds onderschat, en ook de motieven van uitkeringsontvangers om de wet na te leven te rooskleurig weergeeft. Maar het is ook niet ondenkbaar dat hier sprake is van een al te zwarte kijk op de werkelijkheid bij de experts, die uit hoofde van hun functie bijna uitsluitend met regelovertreders te maken hebben en bovendien nogal wat lacunes in de handhaving ervaren. Het is niet onwaarschijnlijk dat beide factoren een rol spelen.

Een nadere blik op de gegevens over de mate van regelovertreding laat vooral grote verschillen zien in het overtreden van de plicht om passend werk te aanvaarden (Abw), in het doen van zwart werk naast de uitkering (WW), en in het zich zieker voordoen en het niet doorgeven van herstel (WAO): experts menen dat deze overtredingen zich veel vaker voordoen dan uit de survey bleek.

Kijken we nader naar de achtergronden van regelovertreding, dan blijkt in het algemeen dat uitkeringsontvangers zelf zeggen redelijk bekend te zijn met de regelgeving en de daaraan verbonden plichten en deze ook duidelijk vinden, terwijl de experts in de onbekendheid en onduidelijkheid van de regels nog behoorlijke risico's zien (vooral in de Abw en de WAO).

Dit zou kunnen betekenen dat er niet zoveel winst (meer) valt te behalen in het versterken van de voorlichting op dit punt dan wellicht gedacht wordt.

Hetzelfde geldt voor de sanctiekans en de sanctie-ernst: de inschatting van de experts dat uitkeringsontvangers daardoor niet worden afgeschrikt, vindt geen steun in de uitkomsten van de survey onder diezelfde uitkeringsontvangers. Op grond daarvan mag van een verzwaring van het sanctiebeleid geen grote winst verwacht worden.

Meer overeenstemming tussen experts en uitkeringsontvangers is er op het punt van het gebrek aan 'reputatieschade' bij regelovertreding (experts schatten goed in dat op regelovetredend gedrag vaak geen sociale afkeuring volgt) en op de als laag ervaren fysieke controlekans. Lijkt het beleidsmatig bevorderen van sociale afkeuring bij regelovetreding nog een lastige zaak, op het terrein van het organiseren en toepassen van andere controletechnieken dan de reguliere administratieve controle lijkt nog wel veel mogelijk.

Een eerste aanzet daartoe is te vinden in de veelheid aan risico-indicatoren die de experts in dit onderzoek naar voren hebben gebracht.

1 Aanleiding en achtergrond van het onderzoek

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wil door middel van een systematisch programma van onderzoek meer inzicht verkrijgen in omvang en achtergronden van regelovertreding op het brede terrein van het departement. Het gaat daarbij niet alleen om onderzoek naar financieel misbruik (fraude), maar ook om overtreding van andere verplichtingen die verbonden zijn aan regelgeving van het ministerie zoals de arbeidsverplichting in de Abw en materiële en administratieve verplichtingen in de Arbowet. Dit programma moet onderbouwde schattingen opleveren van de mate van overtreding van wet- en regelgeving van SZW, zicht op de ontwikkeling van regelovertreding door de tijd heen (monitoring-functie), en inzicht in de factoren die samenhangen met regelovertreding.

Het onderzoek waarover in het voorliggende rapport verslag wordt gedaan maakt deel uit van een serie van onderzoeken op het terrein van regelovertreding van de sociale zekerheidswetgeving, in het bijzonder van de Abw, de WW en de WAO.

Bij de inrichting van dit onderzoeksprogramma maakt het ministerie gebruik van de ervaringen opgedaan door het Expertisecentrum voor de Rechtshandhaving (voorheen: Inspectie voor de Rechtshandhaving) van het Ministerie van Justitie. Deze instantie heeft, met ondersteuning van CMC/ T11 Company, een instrumentarium ontwikkeld voor de monitoring van beleidsinstrumentele wetgeving; daarmee kunnen het niveau van regel naleving, de motieven achter naleving en niet-naleving, en de effectiviteit van de handhaving worden nagegaan. Op basis van een test van dit instrumentarium op een drietal wetten is aanbevolen een combinatie van survey, expertsessie en a-selecte controle te hanteren ter monitoring van wetgeving (zie Inspectie voor de rechtshandhaving: 'Monitoring van beleidsinstrumentele wetgeving'. Ministerie van Justitie, najaar 1998).

Conform deze aanbeveling heeft SZW in 2000 als eerste een grootschalig survey-onderzoek onder uitkeringsgerechtigden van de drie genoemde sociale-zekerheidswetten laten uitvoeren (zie Van Gils, Van der Heijden en Rosebeek: 'Randomised Response: onderzoek naar regelovertreding'. Ministerie van SZW, Den Haag, maart 2001). Met dat onderzoek kwamen onderbouwde schattingen beschikbaar van de *werkelijke* mate (niet de *geconstateerde* mate) waarin verschillende vormen van regelovertreding (niet slechts uitkeringsfraude, maar ook overtreding van de arbeidsvoorwaarden en van administratieve verplichtingen) vóórkomen. Bovendien konden de kennis en de houding van de uitkeringsgerechtigden ten aanzien van de regels en hun handhaving worden bepaald (waaronder kennis van de Wet boeten, maatregelen, terug- en invordering), en kon een inschatting worden gegeven van de daaruit af te leiden handhavingsrisico's. Een en ander verliep aan de hand van een verkorte versie van het zgn. *Tafel van Elf*[®]-nalevingsmodel, een door CMC/ T11 Company ontwikkeld instrument om zicht te krijgen op factoren die samenhangen met regelovertreding en handhaving.

In het onderhavige rapport wordt verslag gedaan van een tweede onderzoeksactiviteit rond het thema regelovertreding in de sociale zekerheid, die heeft bestaan uit het bevragen van experts: makers en uitvoerders van het opsporings- en handhavingsbeleid in de sociale zekerheid. De expertsessies zullen in het licht van het totaal van onderzoeksresultaten besproken worden. Daarbij zullen de belangrijkste resultaten beknopt worden toegelicht, zowel voor de afzonderlijke regelgevingen Abw, WW en WAO als in relatie met elkaar. Een uitgebreidere analyse en bespreking van de expertsessies is in een drietal rapportages uitgewerkt.

2 Doel en vraagstelling van het expertonderzoek

2.1 Doelstelling van het expertonderzoek

Het expertonderzoek, dat bestond uit een enquête en een expertsessie, beoogde een aanvulling en verdieping te geven op de survey, met name ten aanzien van de volgende functies:

1. Er ontstaat inzicht in de vraag in hoeverre het beeld dat de experts hebben van de uitkeringsgerechtigden overeenkomt met de werkelijkheid. Dit inzicht ontstaat door vergelijking van de uitkomsten van expertonderzoek en survey. De ervaring leert dat experts soms anders aankijken tegen regelovertrading dan de cliënten.
2. Binnen het expertonderzoek is een volledig T11®-nalevingsbeeldanalyse gehouden waarin a) wat meer potentiële oorzaken van overtrading zijn ingeschat dan in de survey is gedaan (bijv. gepercipieerde kwaliteit van risicoanalyse van de controle (T9) en pakkans algemeen (T6-9) en b) deze ook meer specifiek voor de betreffende domeinen en normen onderzocht zijn i.p.v. voor alle normen tezamen (zie later T3b).
3. Er komt meer inzicht in de risico's van overtrading, de omstandigheden waaronder er meer overtreden wordt dan gemiddeld.
4. Op grond van de analyses en inzichten van betrokkenen in uitvoering/ handhaving zijn er verbeteringsuggesties te formuleren.

Functie 1 betreft contrastinformatie, waardoor men kan zien of de experts een goed dan wel een min of meer vertekend beeld hebben van 'hun' doelgroepen. Functie 2 probeert te zien of er nog andere kwetsbare factoren uit het T11®-nalevingsmodel aan te wijzen zijn naast de beperkte set die in de survey is onderzocht. De functies 3 en 4 verdiepen de survey met het oog op het genereren van meer praktisch toepasbare informatie.

2.2 De onderzochte regels en overtredivingsvormen

Alle drie wetten kennen een veelheid aan regels. Alleen in de survey is een poging gedaan om van alle regels de nalevinggraad vast te stellen. De enquête en expertsessie hebben zich geconcentreerd op de meest belangrijke normen en bijbehorende overtredivingsvormen, zoals in de tabel weergegeven.

Tabel 3 De onderzochte regels en overtredivingsvormen

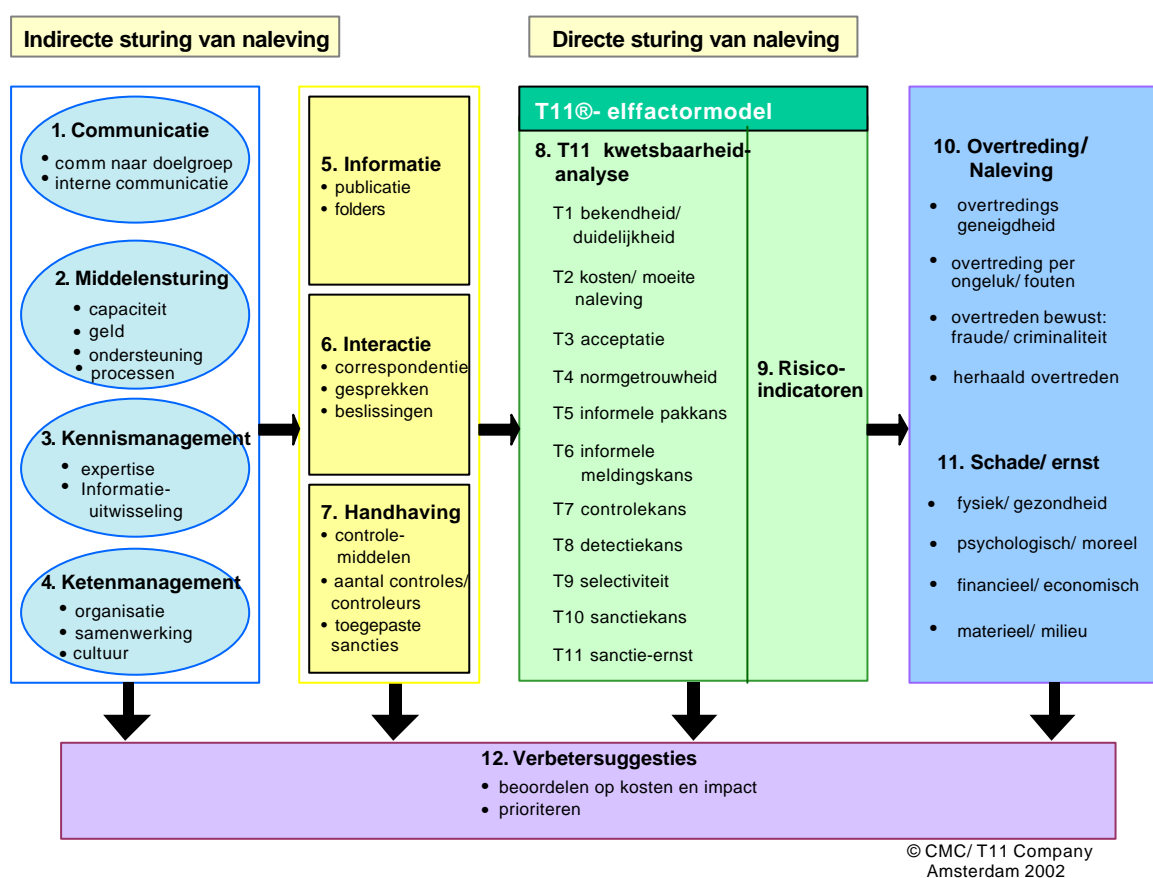
Wet	Hoofdnorm	Hoofd overtredivingsvormen
Abw	Verdiensten opgeven aan uitkerende instantie	1. zwart werken
	Al het mogelijke doen tot herintreden in arbeid behalve bij vrijstelling van de sollicitatieplicht	2. langere tijd bewust weinig gesolliciteerd 3. passend werk afgewezen of bewust gezorgd om niet te worden aangenomen
WW	Verdiensten opgeven aan uitkerende instantie	1. zwart werken
	Al het mogelijke doen tot herintreden in arbeid	2. langere tijd bewust weinig gesolliciteerd 3. passend werk afgewezen of bewust gezorgd om niet te worden aangenomen
WAO	Verdiensten opgeven aan uitkerende instantie	1. zwart werken
	Het correct aan de uitkeringsinstantie opgave doen van de gezondheidstoestand en veranderingen daarin	2. zieker voordoen bij controle dan men is 3. herstel van arbeidsongeschiktheidsklachten bemerkt zonder dit door te geven aan de uitkeringsinstantie

De overtredingsvorm zwart werken wordt bij alle drie wetten onderzocht. Bij de Abw en WW zijn de andere twee overtredingsvormen ook gelijk. Ze hebben betrekking op het minder doen dan mogelijk is om aan werk te komen. Bij de WAO gaan de norm en overtredingsvormen over minder ziek zijn dan de uitkeringsgerechtigden doen voorkomen.

2.3 De onderzochte nalevingsaspecten

Onderzoek dat zich alleen richt op de omvang van naleving en overtreding levert een *beperkt inzicht* in het fenomeen: men weet dan nog steeds niet wat de oorzaken van overtreding zijn, wat de ernst (duur of omvang) van de overtredingen is, of handhaving al dan niet effect heeft gehad e.d. Ook heeft men nog geen voldoende basis voor verbetering van de situatie. Het T11®-stuuringsmodel levert een schema waarin de belangrijkste elementen voor inzicht en praktische toepassing zijn weergegeven.

Figuur 4 T11®-stuuringsmodel



In het model, dat algemeen geldt voor nalevings- en handhavingsvraagstukken, wordt zichtbaar gemaakt dat overtreding of naleving van regels (blok 7. in de tabel) voortkomt uit een aantal factoren, die zijn samengenomen in een model, het T11®-nalevingsmodel. Hier zitten factoren bij die te maken hebben met de neiging van mensen om de regels uit zichzelf na te leven, zoals T3 de mate waarin men de regels accepteert of redelijk vindt. Maar er zijn ook factoren die slaan op het ervaren van controle of gebrek aan controle, zoals T7, controlekans (zie verder par. 4.1. 'kwetsbaarheids-analyse' voor een uitleg van het T11®-nalevingsmodel). Als men een hoge naleving wil, dan geeft het model concrete punten aan, waar men op kan sturen, bijv. de bekendheid van regels verhogen (T1) of sanctie-ernst verhogen (T11). Meer indirecte vormen van verklaring of sturing van nalevingsgedrag zijn te vinden in de eerste kolom: de capaciteit die men voor de uitvoering en handhaving van wetten

ter beschikking stelt (blok 2) of de mate waarin men naar de doelgroepen communiceert (blok 1). Dit wordt indirect genoemd, omdat allerlei objectieve maatregelen die men neemt ter verbetering van de nalevingssituatie op gebieden van blok 1-4 (zoals reorganisaties, betere samenwerking, meer aandacht voor informatie-uitwisseling e.d.) alleen effect voor zover men dit ook concreet vorm geeft bij informatie, interactie en handhaving naar de doelgroep toe (blokken 5-7) en voor zover de doelgroepleden, de cliënten van Abw, WW en WAO hier iets van merken (blok 8).

Onderstaande tabel geeft een samenvatting van de nadruk waarop de twee onderzoeken zich hebben gericht. Een hoge mate van concentratie op het aspect is aangeduid met een grote markering (X), een mindere mate van concentratie met een kleine markering (x).

Tabel 4 Aspecten van handhaving per methode

Modulen Sturingsmodel		Doelgroep	Expertonderzoek
		Survey	Enquête en expertsessie
M10	1. Naleving/ overtreding algemeen	X	x
	2. Naleving bewust	-	x
	3. Naleving per ongeluk	-	x
	4. Nalevingneiging	x	X
	5. Effectiviteiten	-	X
M11	6. Duur/ ernst van de overtreding	-	X
M8	7. Oorzaken (T11@-nalevingsanalyse)	X	X
M9	8. Achtergronden (leeftijd, geslacht e.d.)	X	x
	9. Risico-indicatoren	x	X
M5	10. Informatiebronnen	X	-
M7	11. Feitelijke handhavingssituatie	-	X
M12	12. Verbetermogelijkheden	-	X

Ter toelichting:

- *Overlap in inhoud, verschil in methode.* Ook al zijn de onderwerpen van de survey en het expertonderzoek tot op grote hoogte overlappend, de methode is zeer verschillend. In de survey wordt een groot aantal mensen over zichzelf ondervraagd: hun beleving, houding, gedrag e.d.). In een expertonderzoek gaat het vooral over de ervaringen van een beperkt aantal experts met de doelgroep in kwestie en hun inschatting van de beleving, houding en gedrag van de doelgroep.

- *Naleving en verklaring daarvan.* In beide onderzoeken staat de omvang van naleving/overtreding en de verklaring hiervan d.m.v. het T11-nalevingsmodel centraal. De survey kent veel meer respondenten en is dan ook meer informatief over de ‘werkelijke’ omvang van overtreding. Het expertonderzoek is wat meer genuanceerd in het onderscheiden van per ongeluk en bewust overtreden, overtredingsneiging en duur/ernst van de overtreding. Ook is in het expertonderzoek een wat vollediger versie van het T11@-nalevingsmodel gebruikt.

- *Risico-indicatoren.* Het expert-onderzoek gaat uitvoerig in op risico-indicatoren. Er bestaat een gradueel verschil tussen de risico-indicator met aan de ene kant ‘oorzaak’ en de andere kant ‘achtergrond’: het feit dat mannen meer overtreden dan vrouwen (achtergrond!) maakt dat ze een globale risico-categorie zijn en er zal ook wel iets aan mannen zijn dat de oorzaak hiervoor is zonder dat ‘man zijn’ als oorzaak kan worden aangemerkt. In het expert-

onderzoek zijn tientallen mogelijke indicatoren geïdentificeerd, waar, wanneer, onder welke omstandigheden er meer overtreding van de normen is dan normaal. Of dit werkelijk zo is, moet nog in nader onderzoek worden achterhaald, maar men heeft in ieder geval een set om mee te beginnen en om te toetsen. De survey noemt ook een aantal risico-indicatoren en oorzakelijke factoren waar het in de uitkomsten ondersteuning/bewijs voor vindt.

- *Informatie*. de survey achterhaalt de bronnen waaruit mensen hun informatie halen, of dit nu de kennis van de regels is, van het beleid of de te verwachten handhaving.

- *Kengetallen*. het expert-onderzoek geeft evaluatieve kengetallen als effectiviteit van handhaving en communicatie. Het gaat hier om indicaties, benaderingen eerder dan metingen, vanwege het relatief kleine aantal respondenten bij het expert-onderzoek en door de indirecte schattings-techniek. De mogelijkheid tot het geven van dit soort kengetallen wordt geschapen omdat in het expertonderzoek, in tegenstelling tot de survey, gevraagd wordt naar het verschil tussen per ongeluk en bewust overtreden en er ook een inschatting wordt gemaakt van de 'spontane overtredingsneiging', d.w.z. de omvang van overtreding in het (hypothetische) geval dat er helemaal geen handhaving is (zie par. 4.3)

- *objectieve handhavingssituatie*. Naleving en overtreding zijn een actie binnen of een reactie op een gepercipieerde situatie. Een relevante factor als controlekans (T7) is, als onderdeel van het nalevingsmodel, in survey en expert-onderzoek gehanteerd als de subjectieve of gepercipieerde controlekans, niet de objectieve kans dat iemand gecontroleerd wordt. Het is niettemin interessant om te inventariseren hoe de objectieve handhavingssituatie is; hoe vaak de verschillende controle-instrumenten door de uitvoeringsinstanties worden toegepast (T7), hoe goed deze controlemiddelen zijn om effectief aanwezige fraude te ontdekken (T8) en of er sprake is van een zekere selectieve gerichtheid van controle-inspanningen op die personen, waar de kans op fraude het hoogst geacht moet worden (T9). In principe zouden dit soort inzichten verkregen moeten kunnen worden uit management rapportages van de uitvoerings- en handhavingssinstellingen. In dit onderzoek is volstaan met een globale inschatting van personen uit die organisaties zelf.

3 Opzet en verantwoording

3.1 De respondenten

Er is een groot verschil in aard en aantal van respondenten tussen de drie gehanteerde methoden. Het expertonderzoek bestond uit twee gedeelten; eerst een schriftelijke enquête en aansluitend een expertsessie. De survey richtte zich op de doelgroep, terwijl de enquête en de expertsessie zich richtten op diegenen binnen het ambtelijk systeem die verantwoordelijk zijn voor behandeling/ afhandeling van cliënten, de controle en de opsporing. Het aantal respondenten per onderzoek is voor iedere wetgeving in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 5 Aantal respondenten per onderzoeksmethode

	Survey	Enquête	Expertsessie
Abw	1.211	21	18
WW	1.126	24	8
WAO	1.308	18	10

Qua representativiteit zijn de survey resultaten het meest te vertrouwen, al zijn ook hier vertekeningen door selectiviteit van de respons (ong. 40% van de ondervraagden heeft meegedaan). Een lijst van te benaderen personen voor de enquête is aangeleverd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Benaderde respondenten konden aangeven of ze bereid waren aan een te houden expertsessie deel te nemen. Van de benaderde personen hebben er in totaal 63 meegedaan met de survey en 36 met de expertsessie. De verdeling over de verschillende wetten en functies was de volgende:

Tabel 6 Achtergrond respondenten enquête en expertsessie

	Enquête			Expertsessie		
	Totaal	Opsporing	Overig ¹	Totaal	Opsporing	Overig ²
Abw	21	6	15	18	3	13
WW	24	14	10	8	8	0
WAO	18	17	1	10	9	1
Totaal	63	37	26	34	20	14

De enquête en de expertsessie vertonen een grote oververtegenwoordiging van personen uit de opsporing. Dit zal met name de inschatting van de omvang en oorzaken van compliance beïnvloeden; over het algemeen scoren personen in de opsporing hoger bij het bepalen van kwetsbaarheidsprofielen en nalevingscores. Een dergelijke vertekening hoeft niet perse op te treden als experts risico-indicatoren benoemen en prioriteren of aanbevelingen doen ter verbetering van de compliance situatie.

Daarnaast speelt bij de resultaten van de survey mee dat ‘gevoelige’ vragen vertekeningen kunnen opleveren. Bijvoorbeeld melding doen van overtredingen zal in de survey door personen minder wenselijk zijn. Mogelijk is dat hierdoor het aantal geregistreerde overtredingen in de survey lager zal liggen dan daadwerkelijk het geval is. De kwetsbaarheidsscores en nalevingscores in de survey kunnen hierdoor lager liggen dan de werkelijkheid het geval is.

¹ Onder overig vallen de functies Uitvoering, Controle, Beleid en Management

Om toch een zinnige vergelijking te krijgen van de antwoorden van de doelgroepleden in de survey en de inschattingen ervan door experts, zijn de resultaten van expert-enquête en expertsessie samengevat. Het gaat dan voor de experts om wat grotere getallen en iets betere spreiding van de functies. Het blijft echter zo dat bij de experts de opspoorders in de meerderheid zijn en de behandelaars in de minderheid.²

3.2 Opzet en uitvoering van het onderzoek

Het expertonderzoek, gericht op personen betrokken bij de uitvoering en handhaving van de betrokken regelgeving bestond uit een schriftelijke enquête en een expertsessie. De enquête, uitgevoerd door het NIPO, had twee functies:

- deels bedoeld ter verkrijging van contrastinformatie t.a.v. de survey:
Hoe denken betrokken uitvoerders dat de doelgroep de wetsregels naleeft qua omvang van naleving en oorzaken?
- deels bedoeld ter voorbereiding van de expertsessie doordat respondenten zoveel mogelijk risico-indicatoren en verbeteruggesties aangaven.

De enquête heeft zich beperkt tot vier zaken:

- Inschatting van de omvang van de naleving/ overtredingen
- Inschatting van de oorzaken van overtreding (de kwetsbaarheden van de regels)
- Het noemen van mogelijke risico-indicatoren
- Het noemen van verbeteruggesties

De expertsessie is hierop doorgegaan en heeft nog een aantal andere zaken aan de orde gesteld. De gehanteerde vraagmodules worden hieronder beschreven tezamen met een verwijzing naar het sturingsmodel en de paragraaf waarin de betreffende module behandeld wordt.

Tabel 7 Modulen expertsessie

Modulen		Omschrijving	Par.
M11	Omvang van naleving en overtreding	Op basis van een oorzaken-analyse is gevraagd naar het percentage personen van de doelgroep dat de regels per ongeluk of bewust overtreedt	4.2
M8	Oorzaken van overtreding: T11-nalevingsbeeldanalyse of kwetsbaarheidsanalyse	Een inschatting wordt gegeven van factoren die geacht worden relevant te zijn voor al dan niet naleven, zoals de duidelijkheid van normen, de mate van sociale controle en de gepercipieerde pakkans.	4.1
M11	Duur/ ernst van de overtreding	Een overtreding kan meer of minder ernstig zijn. In deze module is gevraagd een inschatting te geven van de duur van een overtreding dan wel de financiële omvang.	4.2
M9	Risico-indicatoren	De in de survey naar voren gekomen risico-indicatoren zijn aangevuld en beoordeeld op hun relevantie. Door rekening te houden met risico-indicatoren kan een beoordelende of controlerende instantie een inschatting maken van de overtredingsgeneigdheid bij een bepaalde persoon of uitkering.	6
M3,4	Samenwerking ketenpartijen	Direct of indirect heeft de samenwerking en informatie-uitwisseling van de bij de uitvoering en controle van een wet betrokken instanties invloed op de kwaliteit van de handhaving. Zo spelen politie en het O.M. een rol in de handavingsketen. Respondenten is gevraagd deze aspecten voor verschillende partijen te evalueren.	7
M7	Handhaving objectief	In de module oorzaken/T11-kwetsbaarheidsanalyse gaat het om de	5

² In de deelrapporten worden overigens de resultaten van expert-enquête en expertsessie wel afzonderlijk weergegeven.

		ingeschatte beoordeling door doelgroepleden van handhavingsaspecten als frequentie van de controle (T7). Bij objectieve handhaving gaat het om een inschatting van de feitelijke handhavingsinzet.	
M12	Verbetermogelijkheden	De in het survey naar voren gekomen verbeter suggesties zijn aangevuld en beoordeeld op hun waarde.	8

Naast bovengenoemde behandelde modules zijn respondenten bij de WAO en WW gevraagd om enkele schrijvende gevallen op te noemen van regelovertreding. Deze zijn als voorbeelden door de tekst verspreid.

De expertsessie is ondersteund door Groupware. Dit is een Group Decision Support systeem, waarbij participanten vragen invullen via een netwerk van pc's. Eigenlijk gaat het hier om een vorm van gelijktijdig bevragen van respondenten, waarbij de resultaten direct beschikbaar zijn. Als voordeel van een dergelijke benadering geldt dat de gegeven antwoorden anoniem zijn en snel verkregen en verwerkt kunnen worden. Nadeel is dat het om kleine aantallen van respondenten gaat, die vaak nog niet eens hun eigen mening weergeven maar een inschatting geven van de doelgroep. De waarde van expertsessies is dan ook vooral te vinden in een kwalitatieve uitdieping van meer representatieve surveys.

Door het samenvoegen van expertsessie en enquête zijn een aantal dimensies uit de kwetsbaarheidanalyse, die wel in de expertsessie aan bod zijn gekomen maar niet in de enquête, achterwege gelaten. Deze resultaten zijn terug te vinden in de afzonderlijke uitgebreide rapportages van de expertsessies. Een samenvatting van deze 'extra' T11®-dimensies wordt wel gegeven in de tekst.

4 Resultaten T11®-nalevingsmodel

4.1 Kwetsbaarheidsanalyse

In de kwetsbaarheidsanalyse zijn inschattingen gedaan met betrekking tot T11®-dimensies. Een voorbeeld van zo'n dimensie is T1a – Onbekendheid: het percentage van de doelgroep dat de regel niet of slecht kent. De T11®-dimensies zijn daarbij opgedeeld in een drietal clusters:

1. *Communicatiefactoren (T1)*: hoe beter men de regels kent hoe kleiner de kans op vergissingen: het per ongeluk overtreden van de regels.
2. *Motivatiefactoren (T2-T5)*: hoe meer maatschappelijke/ materiele/ morele prikkels er zijn om te overtreden hoe kleiner de kans is dat men geneigd is na te leven
3. *Controle- en sanctiefactoren (T6-T11)*: hoe hoger de afschrikking, hoe kleiner de kans is dat overtredingeneigden overgaan tot bewust overtreden.

Zoals eerder vermeld zijn niet alle resultaten uit de expertsessies in deze rapportage weergegeven. Om alle experts, uit zowel expertsessie en enquête, samen te kunnen voegen hebben we een aantal dimensies niet in de profielen opgenomen. Wel zijn deze terug te vinden in de afzonderlijke rapportages van de expertsessies voor Abw, WW en WAO. Het gaat hierbij om een verdieping en aanvulling van bovenstaande dimensies. Bij uitzonderlijke scores zullen we in deze rapportage hier kort op ingaan. Hierbij gaat het om de dimensies:

- (T2-T5):
- Gelegenheid/ kans op extra inkomsten
 - Geen gezag uitkerende instantie
 - Geen verantwoordelijkheid voor de kosten
 - Onvoldoende begrip
 - Sociale pakkans
 - Volgedrag
- (T6-T11):
- Lage administratieve controlekans (extern en intern)
 - Lage detectiekans administratie (intern en extern)
 - Geringe reputatieschade

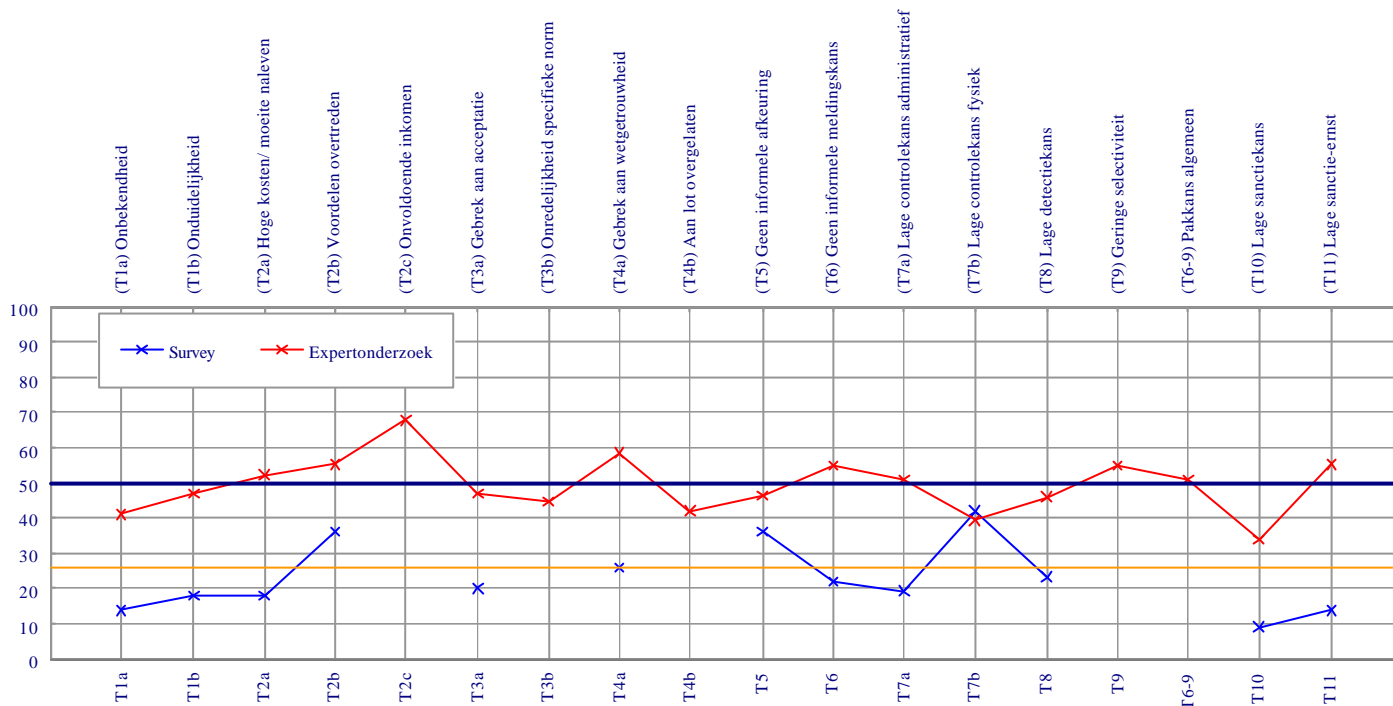
In de survey en de enquête is de kwetsbaarheid gemeten voor alle overtredingcategoriën samen, in de expertsessie is ingegaan op iedere overtredingcategorië afzonderlijk (zwart werk, niet melden herstel en zeker voordoen). Om de resultaten van de onderzoeken te kunnen vergelijken is in onderstaande weergave gekozen om van de expertsessie de gemiddelde score van de verschillende overtredingcategoriën te hanteren. De resultaten van alle experts, zowel uit enquête als uit expertsessie, zijn samengevoegd en vormen de (rode) lijn met als naamgeving *expertonderzoek*.

In de navolgende T11®-profielen zijn de T11®-dimensies weergegeven voor zowel Abw, WW als WAO. In een T11®-profiel geldt dat hoe hoger het percentage, hoe kwetsbaarder de dimensie. De scores in het kwetsbaarheidsprofiel geven het percentage aan van de doelgroep. Als voorbeeld: Een score van 40% op de dimensie T1a – Onbekendheid: 40% van de doelgroep kent de regel niet of slecht. Bij de survey zijn deze scores rechtstreeks aan de doelgroep gevraagd, bij het expertonderzoek is aan de experts gevraagd een inschatting te maken door de ogen van de doelgroep.

In de grafiek is op het kwetsbaarheidsniveau van 25 procent- en 50 procent een oranje respectievelijk donkerblauwe lijn getrokken. Deze lijn dient als hulpmiddel voor het aflezen van de verschillende kwetsbaarheidsscores en laat zien dat de survey zo rond het niveau van 25 procent schommelt en het expertonderzoek rond de 50 procent.

4.1.1 Kwetsbaarheidsanalyse van de Abw

T11-profiel ABW survey - expertonderzoek

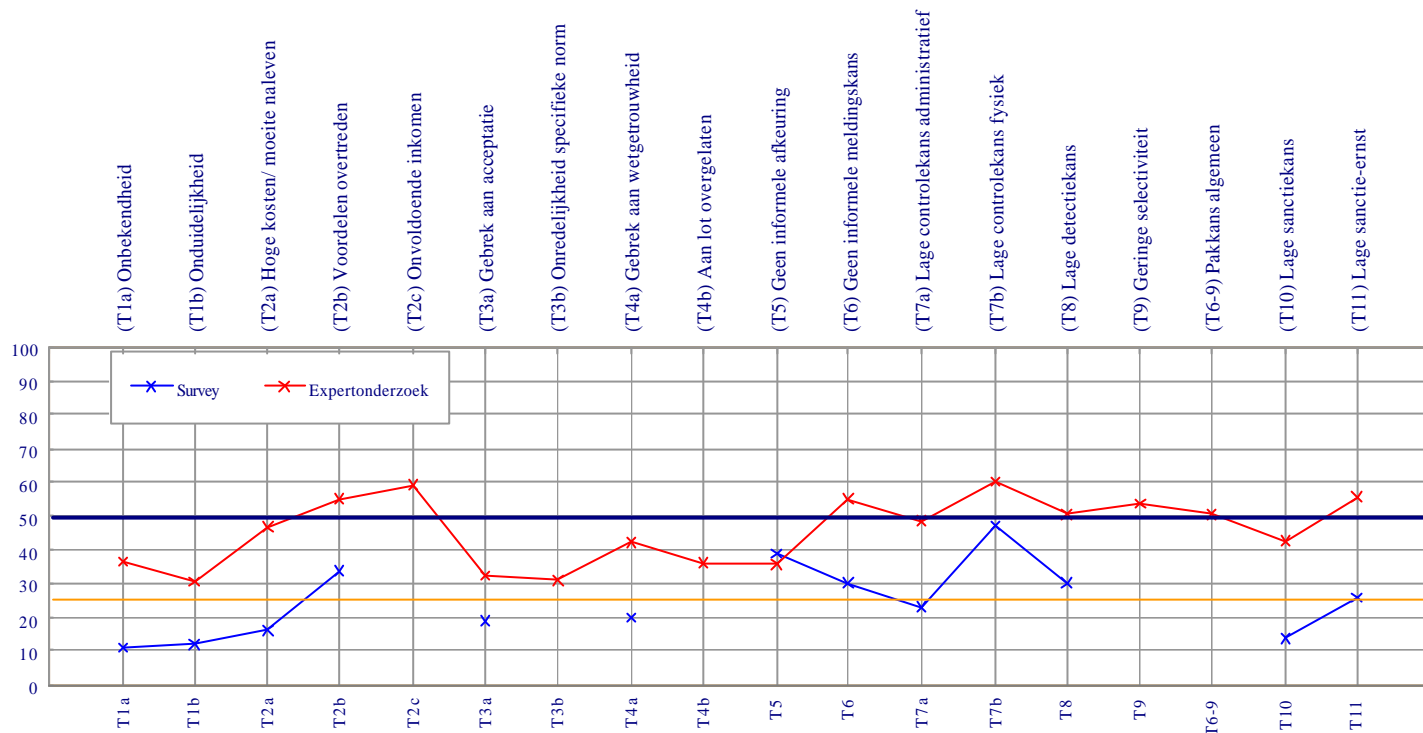


Figuur 5 Kwetsbaarheidsanalyse van de Abw

- Uit het expertonderzoek blijkt dat personen in de Abw vaak voordelen zien in overtreden (T2b), het eigen inkomen onvoldoende vinden (T2c) en weinig wetsgetrouw zijn (T4a).
- De kans op fysieke controle (T7b) wordt door experts relatief minder kwetsbaar geacht, met andere woorden een relatief minder lage kans op fysieke controle, en komt overeen met de inschatting van de uitkeringsgerechtigden.
- Dimensies die eveneens als kwetsbaar in de survey naar voren komen zijn het voordeel dat de doelgroep ziet in het overtreden (T2b) en de lage kans op informele afkeuring (T5).
- De verschillen tussen de survey resultaten en de expertsessie zijn op het gebied van kennis van de regels erg groot. De personen in de Abw menen zelf goed bekend te zijn met de regels en vinden deze ook redelijk duidelijk (T1a/T1b). De experts schatten in dat de regels helemaal niet zo duidelijk zijn bij de uitkeringsgerechtigden.
- De sanctiekans (T10) wordt veel lager ingeschat door experts dan door personen in de Abw zelf. Met andere woorden, onder de personen in de Abw wordt het veel waarschijnlijker geacht dat er gesanctioneerd zal worden bij ontdekking van overtreding dan de experts inschatten. Ook de ernst (T11) hiervan wordt hoger ingeschat door personen in de Abw.
- Uit de extra T11 dimensies die in de expertsessie zijn opgenomen komt eveneens naar voren dat een kwetsbare dimensie de verantwoordelijkheid voor de kosten is. Drie kwart van de personen in de Abw voelen zich over het algemeen niet of nauwelijks verantwoordelijk voor de kosten die gemoeid zijn met de uitkeringverstrekking.

4.1.2 Kwetsbaarheidsanalyse van de WW

T11-profiel WW survey - expertonderzoek

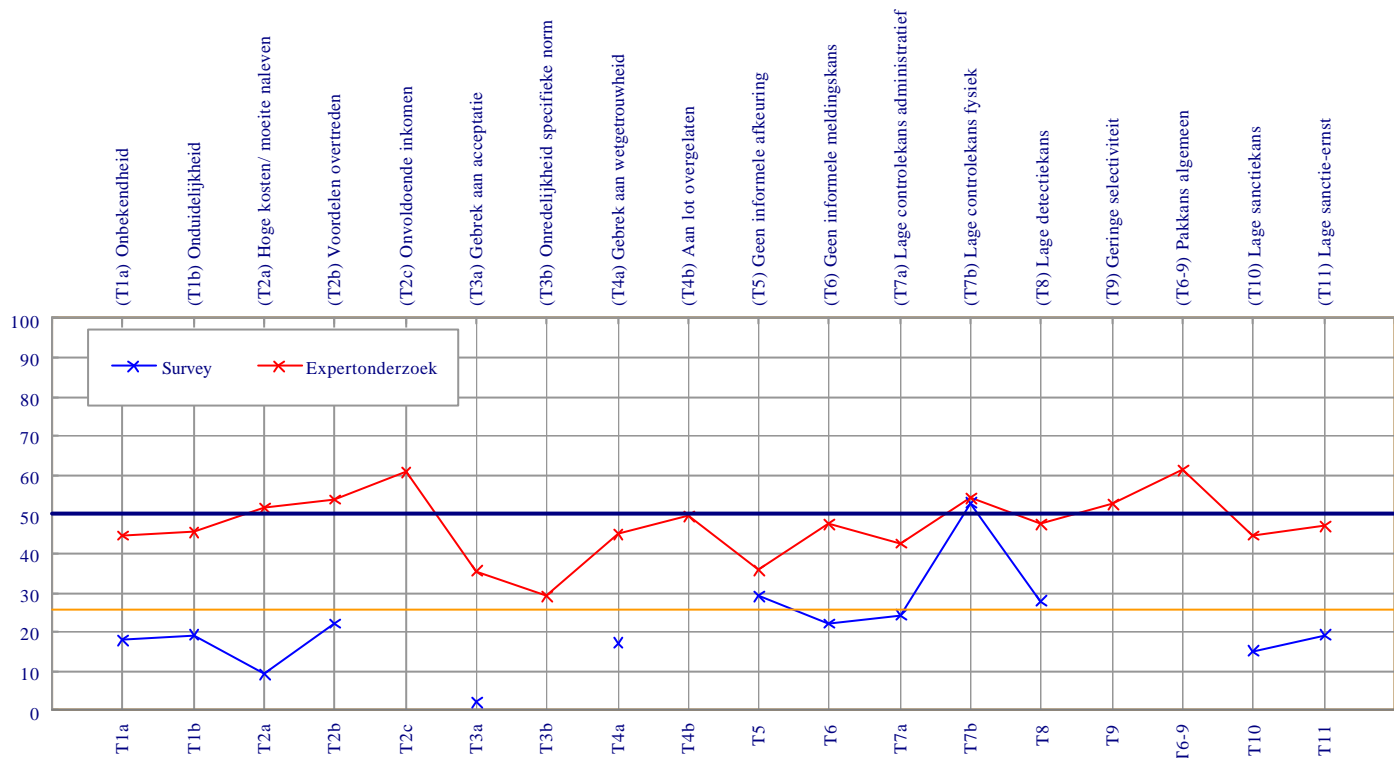


Figuur 6 Kwetsbaarheidsanalyse van de WW

- Uit het expertonderzoek komt met name een kwetsbaar beeld naar voren wat betreft de voordelen die de doelgroep ziet in overtreden (T2b) en daarbij vindt men het inkomen niet voldoende om van rond te komen (T2c).
- Eveneens is de inschatting van de experts dat personen in de WW de kans klein achten dat fysiek zal worden gecontroleerd (T7b).
- In het kwetsbaarheidprofiel is te zien dat de survey en het expertonderzoek dezelfde lijn vervolgen ware het dat de inschatting van de experts een niveau hoger ligt dan uit de survey naar voren is gekomen. Een uitzondering hierop is de score voor de informele afkeuring (T5), deze is bij beide profielen ongeveer gelijk; tegen de 40%.
- Vergeleken met het profiel van de Abw en WAO is de kwetsbaarheid van de motiefactoren (T2-T5) relatief laag; men heeft minder aanleiding tot overtreden dan bij de andere voorgelegde wetten.
- Uit bovenstaand profiel blijkt dat, volgens de experts, 50 procent van de personen in de WW de kans laag acht administratief gecontroleerd te worden. In de expertsessie is deze dimensie verdiept door een splitsing te maken tussen interne administratieve controle (koppeling van gegevens met andere instanties) en externe administratieve controle (bankafschriften e.d.). De interne administratieve controle blijkt kwetsbaarder (ruim 60%) te zijn dan de externe controle, met andere woorden; volgens de experts schat 6 op de 10 personen in de WW de kans op controle door middel van koppeling van bestanden laag in.

4.1.3 Kwetsbaarheidsanalyse van de WAO

T11-profiel WAO survey - expertonderzoek



Figuur 7 Kwetsbaarheidsanalyse van de WAO

- Het meest kwetsbaar in het WAO-profiel is de indruk die experts hebben dat personen in de WAO het inkomen onvoldoende vinden (T2c) en de inschatting van de kans om niet gepakt te worden bij een overtreding (T6-9 *pakkans algemeen*).
- De verschillen tussen de survey resultaten en expertonderzoek zijn op het gebied van kennis en duidelijkheid van de regels erg groot (T1a/T1b). De personen in de WAO menen zelf redelijk bekend te zijn met de regels en vinden deze ook duidelijk. De perceptie van de experts is echter dat de regels helemaal niet zo duidelijk zijn bij de uitkeringsgerechtigden.
- De experts schatten de mate van nalevingsbereidheid en de perceptie van controle en detectiekansen van WAO'ers veel risicovoller in dan de WAO'ers zelf lieten zien in de survey. Een uitzondering is de *lage controlekans fysiek* (T7b); de kans op fysieke controle wordt door zowel experts als personen in de WAO relatief laag geschat, met andere woorden, in beide profielen een kwetsbare dimensie.
- Ook voor de WAO geldt dat de meest kwetsbare score van de extra T11 dimensies uit de expertsessies de verantwoordelijkheid voor de kosten is. Bijna drie op de vier WAO gerechtigden voelt zich niet verantwoordelijk voor de kosten gemoeid met de uitkering.
- Ook schatten de experts in de sessie in dat meer dan de helft van de personen in de WAO een geringe reputatieschade verwachten bij het overtreden van de regels.

4.2 Omvang en ernst van regelovertrading

Personen met een uitkering kunnen worden ingedeeld in een groep die geneigd is de voorschriften na te leven en een groep die geneigd is de voorschriften te overtreden. Als een persoon geneigd is de voorschriften na te leven kan men werkelijk naleven of alsnog per ongeluk overtreden. Als een persoon geneigd is te overtreden kan deze alsnog naleven door afschrikking of men kan bewust overtreden. De groep bewuste overtreders is verdeeld in incidentele overtreders en overtreders die dat herhaaldelijk doen.

Er zijn vijf dan groepen te onderscheiden:

- neiging tot naleven, per ongeluk niet naleven (NN-OP)
- neiging tot naleven, leeft na (NN-NL)
- neiging tot overtreden, afgedwongen naleving (NO-AF)
- neiging tot overtreden, incidenteel bewust overtreden (NO-BO-IN)
- neiging tot overtreden, herhaaldelijk bewust overtreden (NO-BO-HH)

Deze indeling is gehanteerd in het expertonderzoek. In de survey is deze indeling niet gehanteerd maar is gevraagd of men *de afgelopen 12 maanden* de regel overtreden heeft. In het geval van overtredingen met betrekking tot de gezondheidssituatie is gevraagd of men *wel eens* de regel overtreden heeft. Personen die per ongeluk een overtreding begaan hebben zullen hierin niet zijn opgenomen aangezien ze zich van geen kwaad bewust zijn. Om toch een vergelijking te kunnen maken tussen beide onderzoeken hebben we de bewuste overtreders (incidenteel en herhaaldelijk) uit het expertonderzoek naast de overtreders uit de survey gezet.

Naast de omvang van overtreden wordt in het expertonderzoek ook de ernst benaderd door schattingen van experts ten aanzien van het aantal maanden overtredingen en de bedragen die hiermee gemoeid zijn. Hierbij dient te worden aangetekend dat een vertekening hierbij mogelijk is doordat grote fraudegevallen hierin mogelijk overbelicht zijn.

4.2.1 Omvang van regelovertrading in de Abw

In onderstaande tabel zijn de resultaten van het percentage overtreders uit de survey en het expertonderzoek naast elkaar gezet. Hierin zijn, voor de vergelijkbaarheid van de resultaten, uit het expertonderzoek alleen de bewuste overtreders (incidenteel en herhaaldelijk) opgenomen.

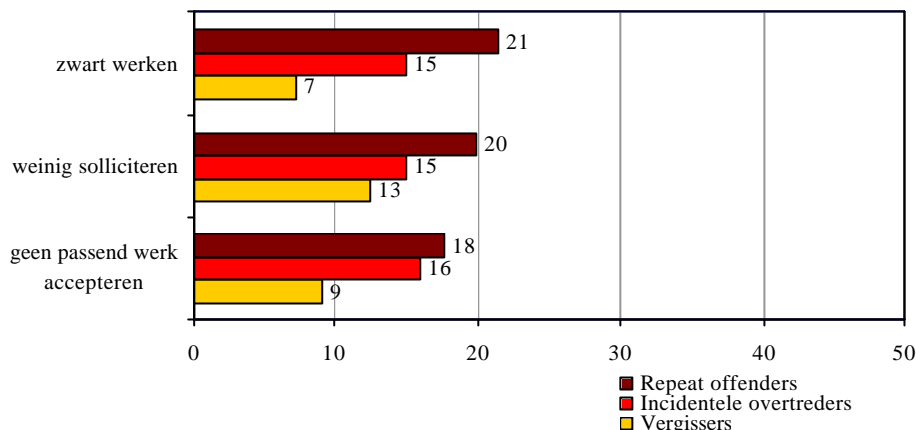
Tabel 8 Percentage bewuste overtreders gemeten in survey en expertonderzoek³

%	Zwart werk		Weinig solliciteren		Geen passend werk accepteren	
	survey	expert-onderzoek	survey	expert-onderzoek	survey	expert-onderzoek
Abw	35	36	40	35	14	34

In onderstaande figuur is het percentage ingeschatte overtreders in de Abw weergegeven voor de afzonderlijk overtredingcategorieën. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de bewuste overtreders, waarvan herhaald (repeat offenders) en incidenteel, en de per ongeluk overtreders; de vergissers.

³ Om de resultaten te kunnen vergelijken zijn de percentages voor *per ongeluk overtreden*, zoals gemeten in de expertsessies, hier niet in opgenomen.

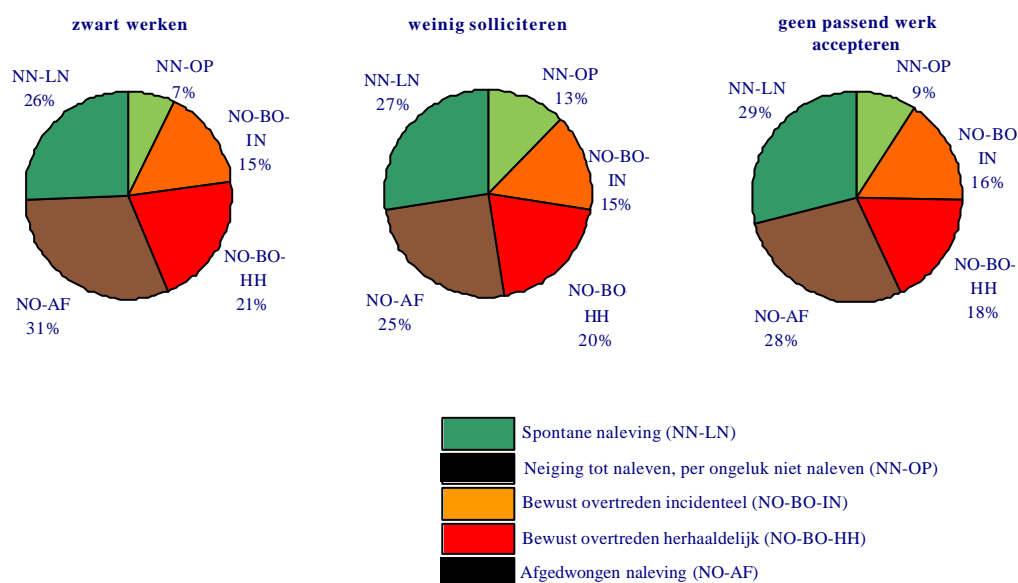
figuur 5. Omvang regelovertreding in de Abw (%)



De resultaten vertonen een hoog percentage van bewuste overtreders. Met name het aantal herhaaldelijke overtreders (*repeat offenders*) is erg hoog; één op de vijf Abw-ers voldoet, volgens de experts, meermalen bewust niet aan de gestelde normen. Tussen de onderscheiden normen is geen uitzonderlijk verschil waar te nemen.

In de figuur is te zien dat het overtreden door *zwart werk* van de verschillende gevraagde overtredingencategorieën het minst per ongeluk voorkomt (7%). Dit kan duiden op voldoende kennis bij het overgrote deel van Abw-ers wat betreft de regelgeving van het werken naast de uitkering. Echter bij bijna het dubbele aantal personen met een Abw-uitkering wordt door vergissing te weinig of niet gesolliciteerd.

De verhouding tussen de nalevinggroepen is goed weer te geven in nalevingstaarten. Deze laten duidelijk zien hoe de nalevingseigenen zich verhouden tot de overtredingseigenen. Een gedeelte van de nalevingseigenen overtreedt per ongeluk, door bijvoorbeeld onvoldoende kennis van de regels. Een gedeelte van de overtredingseigenen laat zich afschrikken door de handhaving. De bewuste overtreders die niet afschrikt worden zijn te verdelen in incidentele overtreders en herhaaldelijk overtreders (*repeat offenders*).



Figuur 8 Nalevingstaarten Abw per overtredingencategorie

In de nalevingstaarten is te zien dat bij iedere norm het percentage personen dat geneigd is te overtreden (NO) erg hoog is (minimaal 60 %). Hiervan wordt minder dan de helft afschrikt

door mogelijke sancties. Hoewel het percentage per ongeluk overtreders op het totaal niet erg hoog is blijkt dit in verhouding met het totaal van nalevinggeneigden (NN) wel een groot aandeel te zijn. Zo maakt voor de norm algemeen bijna de helft van alle naleving geneigden een overtreding per vergissing.

4.2.2 Ernst van regelovertreding in de Abw

Bovenstaande resultaten geven een indicatie van het aantal overtreders. Daarnaast maakte de expertgroep een schatting van de periode dat gemiddeld wordt overtreden, door personen in de Abw die wel eens of vaker frauderen. Er wordt hier uit gegaan van de situatie dat de personen een jaar lang uitkering genieten. Ten aanzien van de drie normen/ overtredingen werd een schatting gemaakt van het gemiddeld aantal maanden van overtreding in de periode van een jaar. Tevens is door de experts een schatting gemaakt van het bedrag dat jaarlijks gemiddeld bijverdiend wordt door *zwart werk*.

Tabel 9 Ernst van overtredingen Abw

Vraag	Gemiddeld maanden/ jaar
Schatting van gemiddeld aantal maanden overtreding onder zwart werkers	7
Schatting van gemiddelde inkomsten op basis van zwart werken per persoon per jaar	<i>fl. 12.458,-</i>
Schatting van gemiddeld aantal maanden overtreding door personen die niet of weinig solliciteren	7,8
Schatting van gemiddeld aantal maanden niet accepteren van passend werk onder overtreders	5,8

De schattingen die gemaakt zijn voor het aantal maanden overtreden in de Abw en de hierbij gemoeide bedragen zijn erg hoog. Hierbij dient te worden aangetekend dat een vertekening mogelijk is doordat grote fraudegevallen hierin mogelijk overbelicht zijn.

4.2.3 Omvang van regelovertreding in de WW

In onderstaande tabel zijn de resultaten van het percentage overtreders uit de survey en het expertonderzoek naast elkaar gezet. Hierin zijn, voor de vergelijkbaarheid van de resultaten, uit het expertonderzoek alleen de bewuste overtreders (incidenteel en herhaaldelijk) opgenomen.

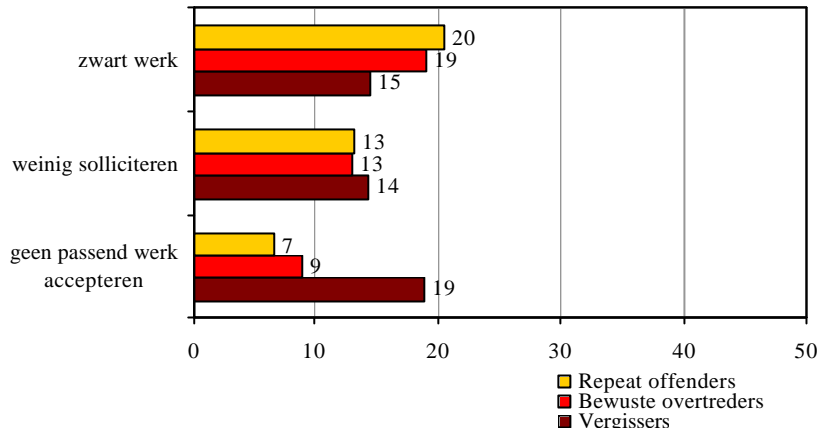
Tabel 10 Percentage bewuste overtreders in de WW gemeten in survey en expertonderzoek⁴

%	Zwart werk		Weinig solliciteren		Geen passend werk accepteren	
	survey	expert-onderzoek	survey	expert-onderzoek	survey	expert-onderzoek
WW	24	39	23	26	14	16

In onderstaande figuur is het percentage ingeschatte overtreders in de WAO weergegeven voor de afzonderlijk overtredingcategoriën. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de bewuste overtreders, waarvan herhaald (repeat offenders) en incidenteel, en de per ongeluk overtreders; de vergissers.

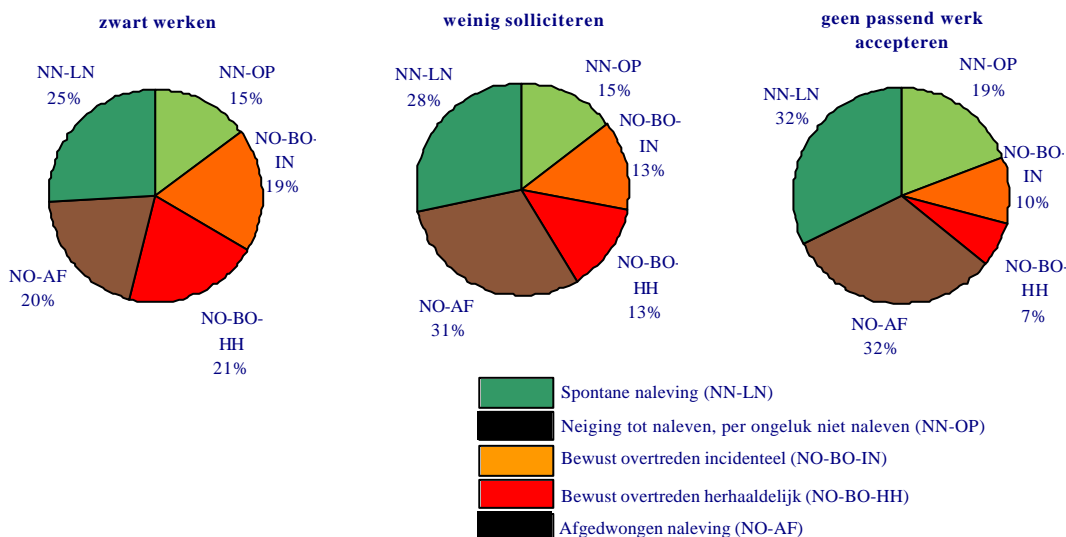
⁴ Om de resultaten te kunnen vergelijken zijn de percentages voor *per ongeluk overtreden*, zoals gemeten in de expertsessies, hier niet in opgenomen.

Figuur 9 Omvang regelovertreding in de WW (%)



Het aantal bewuste overtreders voor de norm *zwart werk* is erg hoog: bijna 40 procent van de personen in de WW overtreedt deze regels waarvan de helft herhaaldelijk overtreder is. De norm *weinig solliciteren* vertoont een lager aandeel in bewuste overtreders, maar ook hier is de groep herhaalde overtreders de helft van het totaal die de regels bewust niet naleven. Voor de overtredingencategorie *geen passend werk accepteren* is een beter beeld te zien; een relatief kleine groep bewuste overtreders waarvan een minderheid van herhaalde overtreders. Echter komt het het hoogste percentage per ongeluk overtreders voor; één op de vijf personen in de WW overtreedt per vergissing de wet door geen passend werk te accepteren.

De verhouding tussen de nalevingsgroepen is goed weer te geven in nalevingstaarten. Deze laten duidelijk zien hoe de nalevingsgeneigden zich verhouden tot de overtredingeneigden. Een gedeelte van de nalevingsgeneigden overtreedt per ongeluk, door bijvoorbeeld onvoldoende kennis van de regels. Een gedeelte van de overtredingeneigden laat zich afschrikken door de handhaving. De bewuste overtreders die niet afgeschrikt worden zijn te verdelen in incidentele overtreders en herhaaldelijk overtreders (repeat offenders).



Figuur 10 Nalevingstaarten WW per overtredingencategorie

Opvallend is dat de groep overtredingeneigden (NO) voor alle overtredingencategorieën minimaal de helft van de personen in de WW behelst. Aanvullend op het beeld dat geschetst werd bij het relatief lage percentage bewuste overtreders voor de norm *geen passend werk accepteren* is hier de grote groep afgeschrikten (NO-AF). Ook bij *weinig solliciteren* is niet de

neiging tot naleven de hoofdoorzaak van de handhaving maar de afschrikking neemt een groot deel van haar rekening.

In de zon zitten

Werkgeefster kan geen sollicitanten krijgen voor een vacature. Vanuit de UVI worden drie personen met een WW uitkering gestuurd op deze vacature. De eerste geeft aan dat het zomer is en zij in de zon wil zitten, de tweede sollicitant komt te laat en geeft een niet gemotiveerde indruk, de derde sollicitant wordt aangenomen, maar bij de eerste werkdag brengt zij haar pasgeboren baby mee en zet deze in het kantoor van de werkgeefster. De werkgeefster heeft de vacature nog niet opgevuld.

4.2.4 Ernst van regelovertreding in de WW

Bovenstaande resultaten geven een indicatie van het aantal overtreders. Daarnaast maakte de expertgroep een schatting van het aantal maanden dat gemiddeld wordt overtreden, door personen in de WW die wel eens of vaker frauderen ten aanzien van de normen. Daarnaast is door de experts een schatting gemaakt van het bedrag dat jaarlijks gemiddeld bijverdiend wordt door zwart werk van de overtreders.

Tabel 11 Ernst van overtredingen in de WW

Vraag	gemiddeld maanden/ jaar
Schatting van gemiddeld aantal maanden overtreding onder zwart werkers	6,7
Schatting van gemiddelde inkomsten op basis van zwart werk per persoon per jaar	fl. 20.857,-
Schatting van gemiddeld aantal maanden overtreding door personen die niet/ weinig solliciteren	10,0
Schatting van gemiddeld aantal maanden niet accepteren van passend werk onder overtreders	8,8

De schattingen die gemaakt zijn voor het aantal maanden overtreden in de WW en de daarbij gemoeide bedragen zijn erg hoog. Hierbij dient te worden aangetekend dat een vertekening mogelijk is doordat grote fraudegevallen hierin mogelijk overbelicht zijn. De benadelingsbedragen per fraudeconstatering waren voor de WW gemiddeld fl. 1.680 in het jaar 2000. Mogelijk is door de experts een schatting gegeven op basis van ervaringen met grote fraudezaken.

4.2.5 Omvang van regelovertreding in de WAO

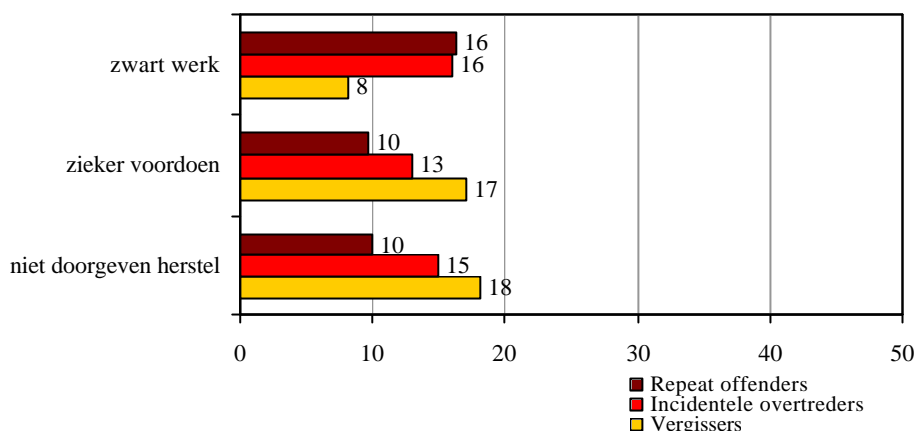
In onderstaande tabel zijn de resultaten van het percentage overtreders uit de survey en het expertonderzoek naast elkaar gezet. Hierin zijn, voor de vergelijkbaarheid van de resultaten, uit het expertonderzoek alleen de bewuste overtreders (incidenteel en herhaaldelijk) opgenomen.

Tabel 12 Percentage bewuste overtreders gemeten in survey en expertonderzoek⁵

%	Zwart werk		Zieker voordoen		Niet doorgeven herstel	
	survey	expert-onderzoek	survey	expert-onderzoek	survey	expert-onderzoek
WAO	20	32	5	23	8	25

⁵ Om de resultaten te kunnen vergelijken zijn de percentages voor *per ongeluk overtreden*, zoals gemeten in de expertsessies, hier niet in opgenomen.

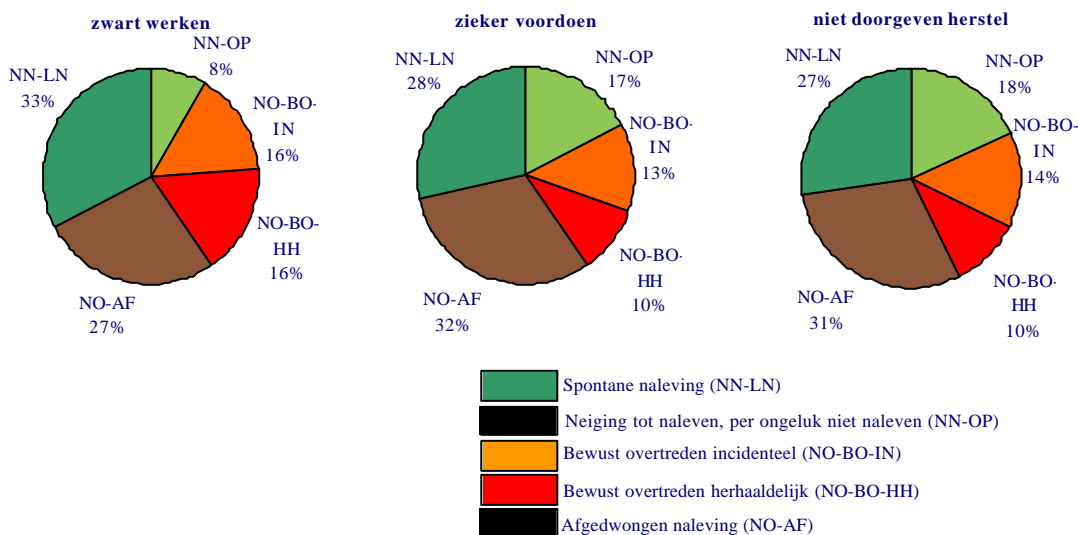
In onderstaande figuur is het percentage ingeschatte overtreders in de WAO weergegeven voor de afzonderlijk overtredingcategorïeën. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de bewuste overtreders, waarvan herhaald (repeat offenders) en incidenteel, en de per ongeluk overtreders; de vergissers.



Figuur 11 Omvang regelovertrading in de WAO (%)

Met name ten opzichte van *zwart werk* vertonen de resultaten een redelijk hoog percentage van bewuste overtreders (32 %). Hiervan is de helft een herhaaldelijk overtreder. Een vrij hoog percentage vergissers wordt door de experts ingeschat bij de overtredingcategorïeën met betrekking tot de gezondheidssituatie. Bij *zwart werk* echter maakt ‘slechts’ 8 procent door vergissing een overtrading.

De verhouding tussen de nalevinggroepen is goed weer te geven in nalevingstaarten. Deze laten duidelijk zien hoe de nalevingsgeneigden zich verhouden tot de overtradingeneigden. Een gedeelte van de nalevingsgeneigden overtreedt per ongeluk, door bijvoorbeeld onvoldoende kennis van de regels. Een gedeelte van de overtradingeneigden laat zich afschrikken door de handhaving. De bewuste overtraders die niet afschrikt worden zijn te verdelen in incidentele overtraders en herhaaldelijk overtraders (repeat offenders).



Figuur 12 Nalevingstaarten WAO per overtredingcategorie

Uit bovenstaande nalevingstaarten valt af te lezen dat voor alle overtradingcategorïeën de meerderheid geneigd is te overtreeden (NO). De inschatting van bewust overtreeden is bijna een derde van de doelgroep (*zwart werk*: 32 % incidenteel of herhaald overtreders) dan wel een

vierde (*zieker voordoen en niet doorgeven herstel: 23-24 %*). Hoewel de neiging tot overtreden hoog ligt, is onder de norm voor *zwart werk* de neiging tot naleven en het ook daadwerkelijk naleven (NN-LN) het hoogst in vergelijking met de overige normen.

4.2.6 Ernst van regelovertreding in de WAO

Bovenstaande resultaten geven een indicatie van het aantal overtreders. Daarnaast maakte de expertgroep een schatting van het aantal maanden dat gemiddeld wordt overtreden, door personen in de WAO die wel eens of vaker frauderen.

Ook is een schatting gemaakt van het bedrag dat jaarlijks gemiddeld bijverdiend wordt door zwart werk van de overtreders.

Tabel 13 Ernst van overtredingen in de WAO

	Gemiddeld maanden/jaar
Schatting van gemiddeld aantal maanden overtreding onder zwart werkers	7,7
Schatting van gemiddelde inkomsten op basis van zwart werken per persoon per jaar	fl. 22.500,-
Schatting van gemiddeld aantal maanden overtreding door personen die zich zeker voordoen	8,7
Schatting van gemiddeld aantal maanden niet melden herstel	6,2

Bij alle drie overtredingscategorieën is de periode van overtreding meer dan een half jaar, dus op jaarbasis vaker wel dan niet. Op maandbasis zou aan zwart werken een kleine fl. 3.000,- per maand worden verdiend. De schattingen die gemaakt zijn voor het aantal maanden overtreden in de WAO en de daarbij gemoeide bedragen zijn erg hoog. Hierbij dient te worden aangetekend dat een vertekening mogelijk is doordat grote fraudegevallen hierin mogelijk overbelicht zijn. Voor zover blijkt uit interne registraties waren de benadelingsbedragen per fraudeconstatering voor de WAO gemiddeld fl. 3.188 in het jaar 2000. Mogelijk is door de experts een schatting gegeven op basis van ervaringen met grote fraudezaken.

80-100% afgekeurd – 100% werken – 0% inkomen

Man 50 jaar, 80-100% afgekeurd met rugklachten, rijdt dagelijks als bijrijder met 2e hands meubels. Sjouwt bij het open gaan van de winkel met meubels alsook bij het bezorgen. Na posten geconstateerd dat dit 5 dagen per week, 8 uur per dag en 52 weken per jaar gebeurt. Medisch objectief gezien is de man volgens de artsen niet in staat te werken. Blijft dus onverminderd 80-100% arbeidsongeschikt. Daar de man verklaarde slechts af en toe f25,- te krijgen voor de moeite en de werkgever ontkende dat hij bij hem in dienst was, was geen inkomen vast te stellen. Kortom, geen schade- geen zaak. Man blijft onverminderd arbeidsongeschikt voor 80/100% ondanks dat hij heeft aangetoond wel te kunnen werken.

4.3 Kengetallen

Naast schattingen van de overtredingspercentages zijn in de expertsessies ook schattingen gemaakt van de spontane overtredingsneiging, d.w.z. de mate waarin de cliënten zouden overtreden als er geen handhaving zou zijn. Deze inschatting ligt uiteraard ook hoger dan een vergelijkbare meting bij de cliënten, maar interessant is de verhouding tussen het aantal mensen dat volgens de experts is afgeschrikt en de totale omvang van bewust overtreden. Deze verhouding is op te vatten als een indicatie van de *effectiviteit van handhaving* en ligt voor de verschillende wetten rond de 0.50. Dit is in vergelijking met andere wetten laag. Naast de indicator voor de *effectiviteit van handhaving* (a) is een indicator voor de *effectiviteit van communicatie* gemeten; de mate waarin personen per ongeluk overtreden terwijl ze in

principe nalevingsgeneigd zijn (b). Daarnaast de verhouding tussen overtreders *te goede trouw* (per ongeluk/vergissing) en *te kwader trouw/bewust* (c) plus het aandeel van de *repeat offenders* (d). Deze verhoudingen zijn in de rapportage ook te zien in de nalevingstaarten; de verhouding van de taartstukken is in onderstaande tabel in cijfers weergegeven.

Tabel 14 Verhoudingen overtredingsneiging

		A	B	C	D
		Effectiviteit van de handhaving	Effectiviteit van de communicatie	Te goede trouw op totaal overtreders	Aandeel van repeat offenders op totaal bewust overtreders
Abw	<i>zwart werk</i>	0.45	0.78	0.16	0.69
	<i>Weinig solliciteren</i>	0.42	0.69	0.26	0.57
	<i>Geen passend werk accepteren</i>	0.45	0.76	0.21	0.52
WW	<i>zwart werk</i>	0.35	0.68	0.27	0.53
	<i>Weinig solliciteren</i>	0.54	0.71	0.35	0.50
	<i>Geen passend werk accepteren</i>	0.69	0.67	0.54	0.40
WAO	<i>zwart werk</i>	0.46	0.80	0.20	0.51
	<i>Zieker voordoen</i>	0.58	0.63	0.42	0.43
	<i>Niet melden herstel</i>	0.55	0.60	0.43	0.41

Het zijn – toegegeven – allemaal inschattingen, maar betere cijfers zijn er op dit moment niet voorhanden. De effectiviteit van de handhaving, het aandeel personen die afschrikt worden, is het laagst bij de overtreding *zwart werk* in de WW; 35 procent van de overtredingeneigden laat zich afschrikken door het handhavingsbeleid. De score voor de effectiviteit van de communicatie zou voor een wetgeving minimaal 0.90 moeten bedragen om te voorkomen dat per ongeluk overtreden wordt. Hoe beter de kennis van regels en duidelijkheid, doorzichtigheid van de regels hoe minder mensen onbedoeld zullen overtreden. Voor alle drie de wetgevingen geldt dat hier nog winst valt te behalen zodat zo min mogelijk mensen, die geneigd zijn na te leven, toch (per ongeluk) overtreden. De verhouding van deze ‘vergissers’ op het totaal aan overtreders geeft de score van *te goeder trouw* aan. Zo geeft de relatief lage score hierop onder zwart werkers in de Abw (0.16) aan dat het voornamelijk bewuste overtreders betreft. Bij de WW blijkt dat meer dan de helft van de overtredingen door *geen passend werk te accepteren* per ongeluk is (0.54). Dit is zonde aangezien dit personen zijn die in principe zouden willen naleven! Kijken we alleen naar de bewuste overtreders dan is het opvallend dat het aandeel personen die herhaaldelijk overtreden (repeat offenders) erg hoog is voor alle wetgevingen, met als uitschieter *zwart werk* in de Abw; 69% van de zwart werkers doet dit meermalen.

5 Feitelijke controle-, opsporings- en afdoeningskansen

Experts hebben, zoals uit de voorgaande resultaten naar voren is gekomen, een pessimistisch beeld van de risico's van regelovertreding voor zowel WW, Abw en WAO. Dit beeld kwam niet overeen met het beeld zoals gebaseerd op de survey. Waar komt het verschil vandaan? Experts uit de handhavingssfeer zien vooral overtreders. Dit zijn per definitie personen waar de spontane overtredingsneiging (gebaseerd op T2-T5) hoog is. Dit zou verklaren waarom hun scores op T2-T5 een stuk hoger ligt dan bij de survey, die uit zowel overtreders als uit nalevers bestaat. Daarnaast is het denkbaar dat de expert-oordelen te maken hebben met de door hen dagelijks ervaren feitelijke mogelijkheden om op regelovertreding te controleren, deze op te sporen en vervolgens met een sanctie af te doen. Aan de experts is gevraagd aan te geven - zoveel mogelijk gebaseerd op feiten- hoe hoog deze controle-, opsporings- en afdoeningskansen zijn.

5.1 Feitelijke handhaving

Bij de T11[®]-kwetsbaarheidanalyse deed de expertgroep inschattingen door de ogen van de doelgroep. In de vraagmodule handhaving objectief is de expertgroep gevraagd naar de feitelijke situatie. Onderstaande tabel laat de resultaten van de objectieve handhaving zien voor de drie wetten en bijbehorende overtredingcategorïen. Om de verschillen in percentages beter te kunnen aflezen en overzien zijn aan de scores een kleur gegeven. De laagste scores (<20%) zijn met rood aangeduid, de hoogste scores met donkergroen (>60%). In de toelichting van de resultaten zullen we ook verwijzen naar de eerder vertoonde kwetsbaarheidanalyse om de overeenkomsten dan wel verschillen naar voren te halen.

Zielig?

Een WAO'er (80-100) werkte al jaren in loondienst als vrachtwagenchauffeur, zonder hiervan opgave te doen. Toen ik de man ging horen gaf deze alles direct toe en begon direct enorm te huilen. Uit zijn portefeuille haalde de man een foto te voorschijn met hierop de afbeelding van een meisje van ongeveer 23 jaar. De man vertelde dat het meisje op de foto zijn dochter was, die aan een ongeneeslijke ziekte was overleden. De man verklaarde te zijn gaan werken naast zijn uitkering en dit niet te hebben opgegeven om zijn dochter in haar laatste jaren van haar leven nog alles te kunnen geven wat zij ooit had willen hebben c.q. doen.

Hoewel het handelen van de man natuurlijk formeel juridisch onjuist en strafbaar was kon ik de handelwijze van de man begrijpen. Later bleek mij dat op het moment waarop de diagnose van de ziekte van de dochter werd gesteld, de man al jaren aan het werk was.

Tabel 15 Feitelijke handhaving

Handhaving objectief: Ingeschatte feitelijke frequentie/ intensiteit van de handhavingkwaliteit (%)	Abw			WW			WAO		
	zwart werk	Weinig sollicite ren	Geen passend werk accepte ren	zwart werk	Weinig sollicite ren	Geen passend werk accepte ren	zwart werk	zieker voordo en	Niet doorge ven herstel
T6a Informele meldingskans objectief Hoe vaak wordt er getipt; hoeveel van de 100 vermoedens van een onregelmatigheid ten aanzien van de betreffende regel komt voort uit een tip?	40	5	6	40	12	13	42	18	18
T6b Tips interne partners Hoeveel van de 100 vermoedens van onregelmatigheden komt voort uit tip van handhavingpartners als belastingdienst en politie?	39	15	16	28	3	3	26	13	17
T7a Controlekans administratief intern objectief Hoe vaak worden gegevens van de cliënt/ uitkeringsgerechtigde gecontroleerd door ze te vergelijken met andere gegevens bij andere instanties: voor iedere regel hoe vaak per 100 personen?	46	26	30	11	2	2	43	28	27
T7b Controlekans administratief extern objectief Hoe vaak worden de administratieve gegevens van de cliënt/ uitkeringsgerechtigde gecontroleerd (bijvoorbeeld brieven/ bankafschriften/ rekeningen): voor iedere regel hoe vaak per 100 personen?	68	59	55	11	1	1	9	3	1
T7c Controlekans fysiek/ ter plaatse objectief Hoe vaak wordt er ter plaatse/ bij de cliënt/ uitkeringsgerechtigde gecontroleerd (bijv. posten, volgen, burens/ familie/ potentiële werkgever navragen): voor iedere regel hoe vaak per 100 personen?	21	18	19	4	25	22	9	1	2

<p>T8a Detectiekans administratief intern Stel dat er gecontroleerd wordt in de interne administratie van de uitkeringsinstantie en andere instanties en er is een onregelmatigheid met betrekking tot een van de regels, hoe vaak zal dit dan geconstateerd worden? Bij hoeveel van de 100 personen zou dit bij controle worden vastgesteld?</p>	32	38	35	2	15	21	0	10	26
<p>T8b Detectiekans administratief extern Stel dat er administratief gecontroleerd wordt (administratie/ betalingen van de persoon thuis) en er is een onregelmatigheid, hoe vaak zal dit dan geconstateerd worden? Bij hoeveel van de 100 personen zou dit bij controle worden vastgesteld?</p>	27	26	26	33	3	3	11	18	31
<p>T8c Detectiekans fysiek/ ter plaatse Stel dat er ter plaatse wordt gecontroleerd (d.w.z. huisbezoek, posten, volgen, bij burens/ werkgevers informeren) en er is een onregelmatigheid m.b.t. de betreffende regel, hoe vaak zal dat dan geconstateerd worden? Bij hoeveel van elke 100 overtredende personen zou dit bij controle worden vastgesteld?</p>	60	27	33	-	-	-	59	36	56
<p>T9 Selectiviteit/ voorspellend vermogen van risicoanalyse Stel dat er 100 overtreders zijn. Hoeveel van deze overtreders zou op basis van risicoanalyse/ risicokenmerken bij voorbaat (nog zonder fysieke controle) als risicovol worden gekenmerkt?</p>	52	44	40	29	6	7	37	31	36
<p>T10-11 Sanctiewaarschijnlijkheid en ernst Hoe groot is, denkt u, de kans dat in het geval van een geconstateerde overtreding de uitkeringsinstantie werkelijk tot een sanctie</p>	86	62	63	46	10	10	57	45	48

overgaat in de zin van terugvorderen plus boete?									
--------------------------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Abw

Bij de Abw zien we dat de feitelijke handhavingsterkte bij *zwart werk* het grootst is. Voor de drie overtredingsvormen in de Abw ligt de nadruk op de *selectiviteit* (T9), de kans dat overtreders op basis van risicokenmerken worden gedetecteerd, en de *sanctiewaarschijnlijkheid en ernst* (T10-11), de kans dat de uitkeringsinstantie overgaat tot sanctie in het geval van geconstateerd overtreden. Daarnaast wordt een relatief hoge kans gegeven aan het controleren van de administratieve gegevens (zoals bankafschriften) van de uitkeringsgerechtigde (T7b). Vergelijken we het totaalbeeld met de (subjectieve) resultaten door de ogen van de doelgroep (zie T11 profiel, Hst. 4), dan blijkt met name dat de feitelijke sanctiekans en –ernst veel hoger is. Daarnaast blijkt dat de feitelijke controle- en detectiekans veel lager ligt (T7-T8). Een lage kans wordt ook gegeven aan de melding van fraude door de omgeving van de overtreder (T6a).

WW

Bij de feitelijke handhaving van de WW wetgeving ligt eveneens de nadruk op de overtredingscategorie *zwart werk*. De controle- en detectiekans (T7-T8) hiervan blijkt echter niet erg hoog te zijn. Overall ligt de feitelijke controlekans (T7) erg laag voor de onderscheiden overtredingscategorieën. De objectieve handhaving en de (subjectieve) inschattingen door de ogen van de doelgroep, zoals weergegeven in het T11-profiel in hoofdstuk 4, vertonen een totaal verschillend beeld. De kans dat de fraude wordt geconstateerd bij een administratieve controle (detectiekans T8a,b) is feitelijk heel laag. Door de ogen van de doelgroep wordt echter de kans vrij groot geacht ook daadwerkelijk ‘betrap’t te worden wanneer gecontroleerd wordt.

WAO

Wat de (feitelijke) controle betreft bij de WAO is of de frequentie gering (T7) dan wel de kwaliteit/ effectiviteit van de controle (T8) gering. Men verwacht met name effect van fysieke controle ter plaatse (T8c) maar dit soort controles wordt nauwelijks uitgevoerd (T7c). De sanctie (T10-11), het ‘sluitstuk’ van de handhaving, vindt in ongeveer de helft van de gevallen plaats. Door de ogen van de doelgroep (zie T11 profiel, Hst. 4) liggen met name de inschattingen van de kans op controle (T7, T8) een stuk hoger. De sanctiekans (10-11) vertoont bij zowel de ‘subjectieve’ doelgroepschattingen als bovenstaande ‘objectieve’ scores een zelfde beeld.

5.2 Spreiding feitelijke handhaving

De bovenstaande resultaten geven het gemiddelde van het oordeel van de experts weer. Om de spreiding in de (scores op de) feitelijke handhaving tussen de verschillende experts te kunnen waarnemen is in onderstaande tabel te zien in welke mate bij de overtredingscategorie *zwart werk* voor iedere dimensie gescoord is voor het totaal van Abw, WW en WAO. Hiermee worden de overeenkomsten en verschillen tussen experts weergegeven en daarmee de verschillen in beleid en uitvoering in kaart gebracht. Het gaat hierbij om 10-12 experts/ antwoorden per dimensie.

Tabel 16 Spreiding scores feitelijke handhaving: zwart werk

Zwart werk Abw, WW, WAO	0-20%	21-40%	41-60%	61-80%	81-100%	Totaal
(T6a) Informele meldingskans	3	4	1	2	1	11
(T6b) Tips interne partners	6	1	1	1	1	10
(T7a) Controlekans administratief intern	4	2	3	2	1	12
(T7b) Controlekans administratief extern	6	1	0	1	2	10
(T7c) Controlekans fysiek/ ter plaatse	8	3	1	0	0	12
(T8a) Detectiekans administratief intern	8	1	0	1	0	10
(T8b) Detectiekans administratief extern	8	2	1	0	0	11
(T8c) Detectiekans fysiek/ ter plaatse	4	1	1	3	1	10
(T9) Selectiviteit/ voorspellend vermogen risicoanalyse	4	2	2	2	1	11
(T10-11) Sanctiewaarschijnlijkheid en ernst	2	0	1	2	5	10
<i>Totaal</i>	<i>53</i>	<i>17</i>	<i>11</i>	<i>14</i>	<i>12</i>	<i>107</i>

Ongeveer de helft (53 van de 107) van de scores van experts geven een inschatting op de handavingsdimensies die zwak/ kwetsbaar is (score tussen de 0 en 20%); dat wil zeggen weinig controle, slechte controle, geringe selectiviteit en lage sanctiekans en –ernst. Als deze objectief zo laag is, is het niet verwonderlijk dat veel cliënten dat ook ervaren. In ieder geval is het niet verwonderlijk dat de handavings-situatie door cliënten als zwak wordt ervaren.

Naast deze concentratie van lage scores is in de tabel te zien dat de spreiding van de overige scores vrij groot is. Zo hebben vier van de tien experts bij de *controlekans administratief intern (T7a)* laag gescoord (0-20%) maar zijn de overige expertscores gelijkmatig verdeeld, waaronder dus ook zeer hoge scores. Hiermee wordt laten zien dat tussen experts en hun (locale) praktijk grote verschillen bestaan in het gehanteerde handavingsbeleid. Tussen de verschillende handavinginstanties worden blijkbaar geen minimale normen of een eenduidig beleid gehanteerd wat betreft de mate van de controle- en sanctie.

6 Risicoanalyse

Met risicoanalyse wordt beoogd om in kaart te brengen welke kenmerken van personen of situaties waarin die personen verkeren meer dan gemiddeld voorkomen bij overtredende personen. Dit soort kenmerken worden risico-indicatoren genoemd. Met een goede dataset van risico-indicatoren kan selectiviteit van controles verhoogd worden, oftewel handhaving wordt dan effectiever. De bedoeling is dan om de bulk van risicovolle dossiers te onderscheiden van niet risicovolle dossiers. Onderstaand schema laat dat zien, waarbij met risicoanalyse de aantallen in de groene cellen worden verhoogd en de aantallen in de rode cellen worden verlaagd.

Tabel 17 Fraudedetectie met risicoanalyse

	Feitelijk fraude	Feitelijk geen fraude
Vermoed/ hoge risico-indicatie	Terecht vermoed	Onterecht vermoed
Niet vermoed/ lage risico-indicatie	Onterecht niet vermoed	Terecht niet vermoed

In de onderzoekenquête voorafgaand aan de expertsessie zijn risico-indicatoren geïnventariseerd. Tijdens de expertsessie zelf zijn deze indicatoren geprioriteerd naar:

- alarmwaarde (0 – 10): in hoeverre is het betreffende kenmerk indicierend voor fraude/overtreding
- waarneembaarheid (0 – 10): in hoeverre is het betreffende kenmerk zichtbaar voor de uitkerende instantie (bij de risico-indicatoren voor overtredingen in de WW is niet meer toegekomen aan de prioritering naar waarneembaarheid).

In onderstaande tabellen zijn de indicatoren met hoogste ingeschatte alarmwaarde⁶ per wetgeving weergegeven. Het totaaloverzicht is weergegeven in de afzonderlijke rapportages voor Abw, WW en WAO.

Tabel 18 Risico-indicatoren met hoge alarmwaarde in de Abw

Abw			
	Risico-indicator <i>zwart werk - signalen</i>	alarmwaarde	waarneembaarheid
1	grote verschillen tussen inkomsten en uitgaven	8,4	7,4
2	fictieve sollicitaties tonen	8,2	5,1
3	personen die een bedrijfsauto in eigendom hebben	8,1	8,1
4	bezit van dure goederen	8,1	6,2
5	geen gevolg geven aan oproepen en afspraken niet nakomen	7,9	8,8
6	ongewone bezittingen (auto, huis, vermogen)	7,9	6,8
7	uiterlijke kenmerken (zwarte handen, verfspatten)	7,8	8,5
8	veelvuldig op vakantie gaan	7,8	6,4
9	combinatie van beroep met opgave van zeer beperkt inkomen (mogelijk meer gewerkt dan feitelijk opgegeven)	7,8	6,9
10	stijging in uitgavenpatroon	7,6	6,6
	Risico-indicator <i>sollicitatieplicht - signalen</i>	alarmwaarde	waarneembaarheid
1	fictieve sollicitaties tonen	8,0	6,3
2	gebrek aan motivatie	7,8	7,1
3	niet meewerken aan sollicitatieverplichtingen zonder duidelijk aanwijsbare redenen	7,6	8,1
4	vage omschrijving van sollicitaties	7,6	8,3
5	geen reguliere baan vinden in een beroepsgroep waarin feitelijk wel vacatures zijn	7,6	7,8

⁶ Risico-indicatoren met een score op alarmwaarde boven 7.5

	Risico-indicator algemeen	alarmwaarde	waarneembaarheid
1	In de horeca branche	8,4	5,1
2	wonend op een woonwagencentrum	7,9	8,1
3	mensen die huishoudelijk werk uitvoeren (werkhuisjes)	7,6	3,1

Tabel 19 Risico-indicatoren met hoge alarmwaarde in de WW

WW		
	Risico-indicator zwart werk - branches	alarmwaarde
1	branches waarin in korte tijd veel gedaan moet worden (handwerk)	7.8
	Risico-indicator zwart werk – signalen	alarmwaarde
1	valse legitimatiebewijzen	8.3
2	auto ingericht met werkspullen	7.8
3	onjuiste sofi-nummers	7.8
4	informatie van de belastingdienst	7.6
5	tips	7.5
	Risico-indicator zwart werk – waar	alarmwaarde
1	Westland	7.6
	Risico-indicator zwart werk – wanneer	alarmwaarde
1	seizoen arbeid/ hoogseizoen	7.8
2	oogsttijd	7.8
	Risico-indicator sollicitatieplicht - branches	alarmwaarde
1	zelfstandig ondernemers	8.0
2	startende ondernemers	7.6
3	freelancers	7.6
	Risico-indicator sollicitatieplicht – signalen	alarmwaarde
1	wanneer een werkgever melding ervan maakt	8.4
2	zelfstandigenaftrek toepassen in aangifte ib/pw	8.2
3	informatie van de belastingdienst	8.0
4	mondelijke sollicitaties	7.8
5	tips	7.8
6	vaak geen melding van sollicitaties op een ww briefje	7.6
7	steeds dezelfde activiteiten vermelden op WW briefje	7.6
8	mensen die al eerder een overtreding in het kader van de WW hebben gepleegd	7.6
5	mensen die al eerder een overtreding in het kader van een andere regeling (WAO, Abw, belasting) hebben gepleegd	7.6
9	vaak bij dezelfde werkgever solliciteren	7.6
10	uiterlijke kenmerken, bijv. vuile handen, kleiachtig	7.6
11	auto ingericht met werkspullen	7.6

Tabel 20 Risico-indicatoren met hoge alarmwaarde in de WAO

WAO			
		alarm- waarde	waarneem- baarheid
Risico-indicator zwart werk - branches			
1	tuinbouw	8.4	5.3
2	schoonmaakbranche	8.0	5.9
Risico-indicator zwart werk - signalen			
1	Gedeeltelijk arbeidsongeschikt en hoofdkomen onder de minimumgrens en geen ander inkomen	9.3	9.0
2	onjuiste sofi-nummers/ legitimatiebewijzen	8.6	8.4
Risico-indicator gezondheid - signalen			
1	personen welke reeds zwart werk hebben gevonden	8.4	4.0
2	indien er wordt geconstateerd dat iemand regelmatig zwart werkt	8.6	8.3
Risico-indicator algemeen - signalen			
1	het werken onder verschillende/ valse sofi-nummers	9.0	8.0
2	valse legitimatiebewijzen	8.5	8.0
3	niet reageren op de inlichtingenplicht	7.5	8.0
4	tijdens bezoeken arts/ afdeling uiterlijk tekenen van werk (verf, smeerolie)	7.5	8.0
Risico-indicator algemeen - branches			
1	bouwwerkers	7.8	7.0
Risico-indicator algemeen - waar			
1	westland	7.9	2.0
2	in buurten waar veel uitkeringsgerechtigden wonen	7.5	1.0

Achtergrondkenmerken als leeftijd, geslacht, opleiding en gezinssituatie zijn in de ogen van de experts over het algemeen het minst geschikt om fraude te voorspellen. Uit de survey bleek wel verband te zijn tussen de leeftijd en overtreding. Volgens de experts is wel de branche in sommige gevallen een goede indicator voor fraude; zo wordt de horecabranche bij de Abw en de tuinbouw bij de WAO als risicovol voor *zwart werk* aangemerkt. Het oppikken van signalen zoals bijvoorbeeld met betrekking tot de redelijkheid van de verkregen inkomsten uit de uitkering en het uitgavenpatroon lijkt ook een reden tot alarmering. Daarnaast spelen wat zachtere factoren een rol zoals weinig motivatie bij de cliënt, te laat of niet verschijnen op afspraken en vage omschrijvingen van sollicitaties.

Deze risicoanalyse wijst niet alleen uit dat een hele reeks risico-indicatoren een sterke aanwijzing zouden kunnen zijn voor fraude. De hoge waarneembaarheid betekent dat de indicator ook praktisch is toe te passen in een fraude-indicatie-rekenmodel (risicomodel) om vervolgens gericht met handhaving om te kunnen gaan. Eigenlijk gaat het in expertsessies om vermoedelijke of plausibele indicaties, waarvan de werkelijke waarde moet blijken uit een onderzoek zoals een survey of evaluatie van controle-inspanningen.

Familieverwikkelingen

Een uitkeringsgerechtigde met een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering en een gedeeltelijke werkloosheidsuitkering start een onderneming in het verspreiden van reclamefolders. Deze onderneming wordt op naam gezet van zijn blinde partner die ook een arbeidsongeschiktheidsuitkering geniet. Bij de uitkeringsgerechtigde en diens partner woont ook nog een zus in met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Deze zus krijgt op enig moment ook een onderneming op naam zonder dat ze daarvan op de hoogte is. In deze situatie komt dus bij de uitkeringsgerechtigde naast de arbeidsongeschiktheidsuitkering en de werkloosheidsuitkering nog een tweetal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen binnen alsmede de opbrengsten van de verspreiding van reclamefolders.

7 Samenwerking en informatie-uitwisseling

In de module samenwerking en informatie-uitwisseling gaf de expertgroep haar oordeel op een schaal van 1 tot 10 in hoeverre er een constructieve samenwerking en informatie-uitwisseling bestaat tussen ketenpartijen. Hierbij gaat het enerzijds tussen de afzonderlijke divisies binnen de uitkeringsinstantie (interne ketenpartijen) en anderzijds tussen deze divisies en betrokken instanties (externe ketenpartijen). De beoordeling voor de samenwerking voor de WAO, WW en ABW zijn afzonderlijk van elkaar afgenomen, voor een goede vergelijking zijn ze samen in onderstaande matrix weergegeven. Hierbij zijn de resultaten zo nodig langs de blauwe lijn gespiegeld om de gemiddelde totalen te verduidelijken. De lege ruimtes zijn niet ingevulde antwoorden door het niet weten of niet van toepassing zijn van de vraagstelling.

Samenwerkingsmatrix	WAO		ABW			
	opsporingsambtenaren	opsporingsambtenaren	klantbehandelaars	controleurs	opsporingsambtenaren	administratie (uitkeringen/ betalingen)
interne ketenpartijen						
01 klantbehandelaars	6.2	6.6	6.8	7.3	6.5	6.2
02 controleurs	6.8	6.6	7.3	8.0	7.5	7.5
03 opsporingsambtenaren	8.3	7.6	6.5	7.5	7.6	5.9
04 administratie (uitkeringen/ betalingen)	7.2	7.0	6.2	7.5	5.9	6.0
externe ketenpartijen						
05 politie	6.1	6.6	3.9	4.5	7.7	
06 OM/ justitie	7.3	7.0	3.0	5.6	7.5	
07 ministerie SZW	1.6	2.3	3.7	5.8	5.1	7.0
08 UVI's (gak e.d.)	7.9	7.5	5.6	6.7	6.9	6.0
09 arbeidsvoorziening	4.4	5.0	6.7	5.8	3.3	3.5
10 gemeentelijke belastingdienst	3.0	4.0	5.4	7.2	6.9	3.7
11 branches	3.0	3.8	3.5	5.3	6.0	6.0
12 bedrijven	4.7	5.1	4.5	5.3	5.5	5.5
13 uitzendbureaus	6.0	6.1	5.9	6.4	5.9	5.0
14 ziekenfonds	3.6	2.3	5.9	7.1	7.1	5.7
15 rijksbelastingdienst	7.4	7.3	4.6	6.4	6.5	6.3
16 rdw	7.6	5.9	4.8	7.8	8.2	8.0
17 ibg	3.3	3.7	4.3	4.9	5.7	4.5
18 verzekeraars	3.7					
19 arbo-dienst	2.8					
20 bureau Belgische zaken	4.3					
21 Sociale dienst		6.5				
Gemiddeld totaal	5.3	5.6	5.2	6.4	6.5	5.8

Figuur 13 Samenwerkingsmatrix

De samenwerking en informatie-uitwisseling tussen interne ketenpartijen onderling blijkt over het algemeen redelijk goed te verlopen. Tussen interne en externe ketenpartijen is de kwaliteit van samenwerking veel minder goed tot, in sommige gevallen, zeer slecht. Een uitzondering hierop is de samenwerking van de uitkeringsinstantie met UVI's, Rijksbelastingdienst en RDW; op de klantbehandelaars na blijken alle interne ketenpartijen hier redelijk tot goed mee te kunnen samenwerken. Meer en betere samenwerking zal meer inzicht verschaffen in het totaalbeeld van de cliënten en daarmee de fraudegevallen vaker en beter signaleren.

Ziek maar niet voor paarden...

Door een werkgever wordt een melding gedaan dat een zieke (inmiddels in de WAO geraakte) WN-er samen met een buur/ vriend een eigen bedrijf (manege) aan het opzetten is. Op het moment dat de werkgever met eigen ogen ziet dat de wn-er bezig is met de bouw van het complex geeft hij dit door aan de desbetreffende Arbeidsdeskundige. Inmiddels heeft deze werkgever al 52 weken zijn verplichting om bij arbeidsongeschiktheid door te betalen al meer dan voldaan en zit hij aan de Pemba vast. Uit het onderzoek blijkt dat de wn-er gefingeerd heeft dat hij ziek was. Feitelijk vanaf de 2e maand. Samen met zijn buur/ vriend (die ook voor 80-100% ao is en een uitkering geniet en die in het geheel geen melding maakt van werkzaamheden) heeft hij duidelijke afspraken gemaakt hoe zich voor te doen. Tijdens het onderzoek, dat inmiddels strafrechtelijk werd, kwam naar voren dat de beide echtgenotes mede deelgenoot waren in de inmiddels op poten gezette VOF. Een detail is dat een van de echtgenotes een deel WW uitkering ontving terwijl zij ook geheel deelnam in het bedrijf. Voor het UVI/GAK deel werd door het onderzoek e.e.a. rechtgetrokken waarbij ook voor de oplichting PV wordt opgemaakt. De melder en feitelijk de grote benadeelde, de werkgever, viel buiten de boot en zou naar de politie moeten gaan om zijn RECHT te halen. I.o.m. de behandelende OvJ heeft deze werkgever bij hem aangifte mogen doen en wordt een nader onderzoek door de UVI verricht.

8 Verbetersuggesties

De resultaten van de verscheidene onderzoeken geven aan waar verbeteringen van belang zouden kunnen zijn. Ook is aan de experts gevraagd naar hun input wat betreft verbeteringsuggesties. Voor de drie wetten is een totaaloverzicht weergegeven van suggesties die gewaardeerd zijn met de meeste impact (impact hoger dan 7.5). Het totaaloverzicht is weergegeven in de afzonderlijk rapportages voor Abw, WW en WAO.

Tabel 21 Verbetersuggesties met een hoge impact in de Abw

Abw		Impact	Kosten
Verbetersuggestie zwart werk			
1	vaker en hogere sancties opleggen aan werkgevers die zwart laten werken [T10, T11]	8,1	3,7
2	meer huisbezoeken afleggen bij het aanwezig zijn van risicofactoren [T9]	7,9	7,1
3	meer op de werkplek controleren in risicovolle branches [T7, T9]	7,7	6,5
4	beter letten op signalen [T9]	7,7	4,7
5	goede verificatie [T7,8]	7,7	5,8
6	meer bestandsvergelijking met de belastingdienst	7,6	4,7
7	directe verrekening van fraudeschulden met het (bescheiden) vermogen [T10, T11]	7,5	3,4
Verbetersuggestie sollicitatieplicht		Impact	Kosten
1	fraude alertheid onder medewerkers vergroten [T8]	7,5	4,9
2	cliënten tussentijds oproepen als uit de ruf's blijkt dat niet of te weinig wordt gesolliciteerd [T9]	7,5	5,6
3	meer gegevensuitwisseling	7,5	4,9
Verbetersuggestie algemeen		Impact	Kosten
1	vergroten pakkans [T6-9]	8,1	7,0
2	afzonderlijke aanpak van cliënten met risico kenmerken in een mix van fraudepreventie/ bestrijding en uitkeringsactiviteiten. regelmatig actie organiseren op basis van analyse [T9]	7,9	5,9
3	lik-op-stuk-beleid invoeren [T10]	7,9	4,5
4	een betere controle [T8]	7,7	7,0

5	meer huisbezoeken afleggen [T7]	7,7	7,1
6	verbeteren controle mechaniek; systematiek (pakkans verhogen) [T7-9]	7,7	7,1
7	adequaat en sneller reageren op signalen [T3]	7,7	4,9
8	opleiding op het gebied van fraude alertheid en doorvragen [T8]	7,7	6,7
9	vaker daadwerkelijk sanctioneren [T10]	7,6	4,2
10	beter gebruik maken van risicokaart en risicoanalyse [T9]	7,5	5,2
11	een consequente duidelijke toepassing van de wet, boetes en maatregelen [T10]	7,5	4,1
12	consequent handhavingsbeleid [T7-11]	7,5	4,9
	Verbetersuggestie samenwerking	Impact	Kosten
1	het automatisch koppelen d.m.v. uitwisseling sofi-nummer (door het inlichtingenbureau nu al)	7,9	5,1
2	Inlichtingenbureau	7,9	5,5
3	koppelen van bestanden	7,6	5,5
4	meer methodes ontwikkelen om bestanden te vergelijken	7,6	5,8

Tabel 22 Verbetersuggesties met een hoge impact in de WW

WW		
		Impact
	Verbetersuggestie zwart werk – handhaving	
1	bij aperte fraude (zwart werken) sanctie 'blijvend weigeren ww-uitkering' opleggen [T11]	8.4
2	schorsen van de uitkering bij constatering van overtreding [T10]	8.0
3	bij fraude einde uitkering [T10-11]	8.0
4	werkplekcontroles, dus wtp's bij werkgevers [T7]	7.9
5	meer controle via buitendienst [T7]	7.8
6	meer controleren bij werkgevers [T7]	7.8
7	lik op stuk beleid [T10]	7.8
8	intrekken vergunning van degene die zwart werk verschaft (bijv. tot het uitoefenen van een bepaald bedrijf) [T11b]	7.7
9	direct aanspreken op constatering van fouten [T10]	7.7
10	bij controle werkplek identificatie middelen hebben [T7]	7.6
	Verbetersuggestie zwart werk - kennis & motivatie	Impact
1	invoeren van uitzendvergunningen [T1 wetgeving]	8.4
2	zwart werken niet achteraf belonen met alsnog gelijk stellen aan arbeid, op basis waarvan een ww recht kan ontstaan. (wel de premies alsnog innen als secundaire strafmaat) [T1 wetgeving]	8.0
3	herinvoeren van info voormalig werkgever op WW-formulier [T1 wetgeving]	7.6
	Verbetersuggestie sollicitatieplicht handhaving	Impact
1	bij fraude einde uitkering [T10-11]	8.0
2	scherpere controle [T8, T9]	7.9
3	schorsen van de uitkering bij constatering van overtreding [T10]	7.9
4	meer controle via buitendienst [T7]	7.6
	Verbetersuggestie samenwerking	Impact
1	uniform systeem / koppeling uvi & soza & belastingdienst	7.8
2	leveringsplicht van gevraagde informatie	7.8
3	automatische uitwisseling van tips	7.8
4	meer koppeling van gegevens van wn's en ug's	7.7
5	andere uvi's ook aansluiten (volledig aansluiten) op systemen als bmt en gvi.	7.6
6	koppeling van bestanden met soc. diensten	7.5
7	automatiseringssystemen van verschillende instanties meer compatible maken	7.5

Tabel 23 Verbetersuggesties met een hoge impact in de WAO

WAO			
		Impact	Kosten

Verbetersuggestie algemeen - handhaving			
1	onaangekondigd controles uitvoeren [T7]	8.3	9.0
2	als fraude geconstateerd is, onmiddellijk een controle bij de arts en onmiddellijk een beslissing over afschaffing en/ of beëindigen v/d uitkering [T10-11]	8.0	9.0
3	beter controleapparaat (dmv buitendienst) [T8]	7.8	4.5
4	bij zwart werken zo snel mogelijk langs gaan de verzekeringsarts en de arbeidsdeskundige voor evt omscholing. men heeft bewezen dat het kan werken evt speciale teams [T11]	7.7	9.0
Verbetersuggestie gezondheid - handhaving		Impact	Kosten
1	Loslaten eis aantonen inkomen om schade vast te stellen	8.9	-
2	Behandeling WAO-ers in de handhaving identiek aan WW-ers	8.7	-
3	Werken en niet opgeven = fraude. Loon toekennen naar CAO.	8.7	-
4	Loslaten van de koppeling met AO-percentages om schade te kunnen aantonen	8.3	-
5	bij constatering fraude niet meer hertekenen ed meer korten op de gewerkte uren 1 uur gewerkt 1 uur uitkering korten zoals bij de ww. [T10, 11]	7.9	4.0
6	Onaangekondigde thuisbezoeken ter verkrijging van een objectiever beeld van de feitelijke situatie [T7-9]	7.7	7.5
7	bij de wao-ers thuisbezoek [T7]	7.6	8.5
8	door onverwacht controle door een btd medewerker cq verpleegkundige bij hun thuis (zo ziet men hoe ment thuis functioneert) [T7-9]	7.6	8.0
9	als verzekerde meer werkt dan hij opgeeft, de bewijslast leggen bij verzekerde en/ of werkgever [T10]	7.5	3.0
Verbetersuggestie zwart werk - handhaving		Impact	Kosten
1	meer (controle-) waarnemingen ter plaatse [T7]	8.1	7.7
2	bij aperte fraude waarbij blijkt dat de betrokkene in zijn bestaan kan voorzien eerder minder dan 15-25 ao. afschatten dus [T10,11]	7.9	5.0
3	de rekening van onderzoek (administratief en strafrechtelijk) mede verhalen op degene die de gelegenheid tot werk verschaft [T11]	7.5	3.0
4	lik op stuk beleid [T10-11]	7.5	5.0
Verbetersuggestie zwart werk - kennis & motivatie		Impact	Kosten
1	herinvoering van de buitendienst voor beter persoonlijk contact en controle mogelijkheden [T3, T7]	8.0	6.7
2	bevoegdheid opsporingsambtenaar algemeen laten (niet beperken) [T1 wetgeving]	7.5	2.0
Verbetersuggestie samenwerking		Impact	Kosten
1	een systeem maken waarin alle uitkeringen/ dienstverbanden bekend zijn	8.3	3.0
2	belastingdienst en uitkeringsinstantie inzage in elkaars bestand ook bij soza en kamer van koophandel	8.1	3.0
3	aanpassing convenanten mbt de privacy reglementen. hierdoor is meer gegevensvergelijking mogelijk	8.0	3.0
4	meer en intensieve controle van de thuissituatie, niet schriftelijk, maar in persoon - pleidooi voor de buitendienst, voorn. ziekwet controleur	7.9	9.0
5	uitbreiding van g.v.i. met belastingdienst, sociale dienst en svb	7.9	4.0
6	geen verblijfadressen meer accepteren (hoogstens een maand)	7.8	2.0
7	koppelen bestanden van meer instanties	7.6	3.0
8	toegang tot meer systemen	7.6	3.0
9	spontane uitwisseling van gegevens	7.6	3.0
10	voorschriften, betrekking hebbend op de gegevensverstrekking onderling op hoog niveau op elkaar afstemmen	7.5	7.0

Uit de totale reeks verbetersuggesties blijkt dat veelal versterking van controle- en sanctiemaatregelen hoog wordt aangeschreven. Zowel richting kwantiteit (aantal controles, frequentie) als richting kwaliteit (gericht controleren, risicoanalyse, systematiek). Het zou wenselijk zijn ook de aandacht te richten op motivationele aspecten. Met name voor de norm

zwart werk valt hierop veel winst te behalen. Personen in zowel Abw, WW als WAO hebben over het algemeen een laag verantwoordelijkheidsgevoel ten opzichte van het maatschappelijk belang van de regelgeving en het overtreden wordt als niet verwerpelijk beschouwd. Bij de verbetersuggesties door experts wordt ook veel aandacht besteed aan de gegevensuitwisseling en koppelen van bestanden tussen ketenpartijen, zoals dit ook uit de resultaten bij de samenwerking naar voren komt.

1 persoon, 5 WAO's

Handhaving bij WAO-fraude wordt bemoeilijkt doordat niet alleen verzwegen werkzaamheden moeten worden aangetoond, maar tevens de daaruit genoten inkomsten. Partijen (werkgever/ werknemer) hebben er belang bij om te verklaren dat er geen of zo weinig mogelijk loon is betaald. Een gewerkt uur zou tot een onverschuldigde betaling van de uitkering moeten leiden voor het desbetreffende uur (periode). In het verleden heb ik onderzoek verricht naar een verzekerde die onder 5 verschillende namen in totaal 5 WAO-uitkeringen (80-100) genoot. Derhalve lijkt meer aandacht en expertise met betrekking tot ID-bewijzen noodzakelijk.