

# Normovertreding in de bijstand



Een onderzoek binnen de gemeente Enschede naar de normovertreders en de vraag waarom zij de norm overtreden

**UNIVERSITEIT TWENTE.**

Gemeente  Enschede

**Titel:**

**Normovertreding in de bijstand**

**Ondertitel:**

**Wie zijn de normovertreders in de gemeente Enschede  
en waarom overtreden zij de norm?**

**Plaats en datum:**

**21 december 2011**

**Naam:**

**C.H. (Remco) Kamphuis**

**Studentnummer:**

**s0111732**

**Opleiding:**

**Master Public Administration, Recht & Bestuur**

**Afstudeercommissie:**

**Mr. Drs. M. (Marc) Harmsen**

**Prof. Mr. Dr. M.A. (Michiel) Heldeweg**

**Begeleiding gemeente Enschede:**

**L. Reuvers,**

**kwaliteitsmedewerker Werk en Inkomen**

## Summary

On 1st January 2004 an improved Law gained its entry into the Netherlands called the 'Werk werk en bijstand' (Wwb). This new Law replaced the early legislation within the area of Social Security. The aim of this new and improved law is to support people who have no income of any kind and to encourage them to improve their skills, to increase their chance of getting a paid job in the future.

To make sure that the aim of this legislation will be reached, the legislature decentralized the execution. Municipalities are within the Wwb responsible for the execution of this law. One of the new elements of the Wwb is that the municipalities are financially responsible. The central government gives the municipalities a certain amount of cash per person, which are also entitled to government assistance and the municipalities need make a big effort to make sure that those people eventually can support their own.

When a person is eligible for Social Security, this person has to commit to several duties. From the moment one receives Social Security there are duties such as to actively searching for 'general accepted labour', to be registered in a database for jobseekers and to use the facilities given to them by the municipalities, when it comes to reducing the gap between them and the current labour market.

If one of the obligations imposed by the central government or the municipalities is not honored by the person who is entitled to government assistance, the municipality has the right to impose a penalty (or sanction) to this person. This penalty is shown as a reduction of the Social Security aid with a certain percentage. For example: one can get a penalty for -10% for the period of one month. In this case the total sum of the monthly aid will be 90% for this particular month. The reason for the municipality to give a penalty to the offender of the duties is found in the aim of the Wwb legislation. People, who receive income support need to quickly return to the labour market and get a general accepted and paid job. When a person does not commit to the imposed duties, this process gets disrupted. Looking at the policy of the municipality, the aim of giving this person a penalty is to 'get him back on track' and to encourage him to leave the Social Security system as soon as possible.

During several meetings with employees of the municipality of Enschede, one question had arisen multiple times: why do people, who do not have a lot of money to spend, take the risk of receiving a penalty? Also, the impact of this penalty on the lives of these people was discussed. The municipality of Enschede agreed with a research on this issue. In addition to this issue, they then wanted a clear view of the total enforcement and sanction policy in their municipality.

Given the broad variation of norms imposed to the people, who are entitled to government assistance, this research will concentrate on one, at first, easy to reach norm: 'people who receive government assistance must appear on an appointment for work engagement'. People, who do not appear without a reasonable excuse will be given a penalty of 10% for one month.

Previous considerations led to the following central research question:

Who are the people that violate the given norm and why do they violate this norm?
---

To answer these questions several sub-questions were formulated. By answering these questions, a complete answer will be formulated with respect to the central research questions.

The sub-questions are formulated as follows:

1. How is the sanction policy formed within the municipality of Enschede?
2. Who violate the given standard laid down by the municipality of Enschede and why do they do it?
3. What is the reaction of the people, who were given a penalty and why do they react like that?

The answer on the first research question is based on the policy-evaluation theory of Bressers & Hoogerwerf (1995). They introduce a concept called the policy theory. Following this concept, one must analyze the current policy within the field of interest to get to the thoughts behind this policy. By doing this, one can discover the true meaning behind the policy, so one can get a hold on the true goal of that particular policy. This 'policy theory' is based on discovering the normative, causal and final arguments where the policy is based upon. The municipality of Enschede asked for this kind of inside-information and by defining the 'policy theory' this research has answered this request.

Looking at the analyzed municipality policy the goal is to eliminate undesirable behavior, like violating the given standard. Following the psychological literature this behavior is planned behavior and therefore it can be influenced by an intervention, creating the same effect as, a sanction. This thought is visible within the policy, because the municipality commits to the thought of giving a sanction every time one violates the given standard. This, and given the people who are entitled to government assistance clear and early information about the rights and responsibilities of getting government assistance, will contribute to less norm violators in the future. In the end, the supreme goal of the municipality is to get people out of the government assistance and into a regular and paid job.

To answer the second question, a digital database was created. Within this database there were only people who: 1) violated the given standard and 2) did this within the year 2010. This group of people is called the target group. Different characteristics of these people like age and time within the social security system were visible within the database. Thanks to a statistic software program called SPSS the correlation between age and time within the social security system on the one-hand and recidivism on the other hand was visualized. This led to the answer of the second research question.

Within SPSS, the correlation between the independent variables 'Age' and 'Months in social security' and the dependent variable 'Recidivism' is shown with the Kendall's tau-c coefficient. This coefficient can get a value between -1 and 1, where -1 is a full negative correlation and 1 a full positive correlation. When the value is reached, no correlation is present.

First is seen, whether the variables 'Age' and 'Months in social security' are mutually coherent. This question can be answered as affirmative. Of all Kendall's tau-c values was the coefficient on the coherence between 'Age' and 'Months in social security' the greatest, namely  $0,292$ . This is not only the strongest connection, but also the only positive context that was found.

In addition, the cohesion between the variable 'Recidivism' of the one part, and the variables 'Age' and 'Months in social security' on the other hand was displayed. For both ventures, this was negative. In addition, for both links can be concluded that links are extremely weak, with the cohesion between 'Age' and 'Recidivism' being the weakest. Therefore, the conclusion must be drawn that 'Age' and 'Months in social security' can't be used to explain the presents of 'Recidivism'. In order to get the desirable answers, a different method was used.

To get a complete answer on the second and third research question telephone interviews were held. Within the database a sample was drawn in order to select the respondents. The pull of this sample is done randomly by using the SPSS statistical

software program. Within the sample, clients were then approached by means of a letter. In this letter the research was introduced and the respondents were pointed out that, following the letter, one could be invited to cooperate with the investigation. The first telephone round resulted in 21 interviews, which corresponded with the expectation expressed in advance.

The interview questions were based on a Government method, which is called the 'Tafel van 11'. Government Agencies are using this method to predict or explain the compliance readiness of people, when it comes to a particular law or in this case a single standard. By using the answers given by the respondents in the interviews, the 'Tafel van 11' method gives a strength and weakness analysis for the given standard. Based upon this analysis, the weak scores resulted in the answering of the third research question and they provided an explanation for the presence of the violation of the standard. This explanation was also used to answer the 'why' parts of the second and third research questions.

Following the results from the statistic analysis and from the 'Tafel van 11' method, the answer to the central question can be formulated as follows:

Who are the people that violate the given norm?

- 1) There is not a typical violator.
- 2) The characteristics of the violators of the standard show that 25% of a total of 317 people commit the violation again.
- 3) Because 'Age' and 'Months in social security' negatively correlate with each other, one can conclude that if one gets older one is probably staying longer within the social security
- 4) 'Age' and 'Months in social security' do not correlate with 'Recidivism'. This means that these variables cannot provide an answer to the central question.

Why do they violate this norm?

The 'Tafel van 11' method gives the following weaknesses:

- 1) The rights and obligations are not fully known and clear for the respondents. If these things are not clear, they can be hard to honor.
- 2) The consequences of the sanction are only tangible for the offender itself. There isn't any form of social pressure regarding the offender. If some kind of social pressure is present, the offender often feels the obligation to commit to the given standard.

Some respondents have answered the question 'What is the main reason that you violated the standard?' with the simple answer: 'I just forgot it'. The Government and the municipality of

Enschede can create a lot of policies, but when the people react in that manner, the only thing to do is to give them a sanction. So in addition to the 'Tafel van 11' method and the previous answering of the second part of the central research question, one must make the comment that sometime people aren't committed enough, so a sanction is the one measure to be taken.

#### *Remarks*

- The scope of this research is limited. Because this research is carried out at one municipality are findings limited. In scientific literature similar investigations are

already carried out on a larger scale (national level). Perhaps this research can serve as a base for follow-up research at a level between national and municipal level. Consider a comparative study between a numbers of municipalities in the eastern part of Netherlands.

- Continuing on from the previous point, the degree of non-response affects the generalizability. At the start of the research a high non-response was expected and by pulling a larger sample it was attempted to overcome this, the high non-response still had an effect on the representativeness of the sample. Due to the limited degree of representativeness of the sample, the results of the interviews are harder to pull through over the entire population. An explanation for the high non-response however is to be found in the available time for the conclusion of this research. For a future research one should be aware of the factor time and overcome this limitation.
- Given the available time there was chosen for a descriptive, and partly explaining, research. Feedback of the results towards the policy implementers was not possible, due to the time factor. It is hoped that this research can serve as a base for possible further evaluations of the current policy. If these evaluations take place, the ability to get feedback form, for example the consultants, is something to take into consideration.
- This research was not constructed to get a clear cause-effect relationship with regard to the imposition of a sanction. This choice is entered by the lack of a control group. For example, for a balanced analysis of the effect of the sanction on the future behavior, is a (quasi) experimental research with a control group necessary. With regards to the focus of this research (research as a descriptive) it was not necessary to have a control group, but if one desires to gain insights in these kinds of relationships, the presence of a control group must be realized.

#### *Recommendations*

- The whole enforcement and sanction policy of the municipality of Enschede seen points out that it focuses on preventing and fighting against fraud in the social security. This focus is definitely to be explained, since such forms of standard violation concerns for the largest financial disadvantages for the municipality. However, fighting against the small offences, such as the undesirable behavior centralized in this research, disappears more into the background. I believe that these 'cases' must not be subordinated to the, which appear heavier fraud offenses. Not or not properly complying with a call for an appointment with regards to the labour circuit is a relatively minor offense, but it disrupts the base of the 'cooperation' between client and municipality. When such a, easy on the eye, obligation is not met, all future appointments might not get respected and then it is difficult to build a constructive relationship. I would therefore recommend to also focusing on the start of the social security cycles.
- During the interviews, a number of times the clients mentioned that a sanction is imposed unduly. After exertion of the client this penalty is later, correctly, reversed. In the questions with regards to the reason why this could happen, the clients gave the reason for this error that it lies in the lack of communication between the work square (the accompanying work coach) and the authorities that the municipality cooperates within the field of re-integration. In addition, a number of times the respondents noted that their own work coach is not easily to contact. Private matters that relate to those payments had to be communicated through a general number. Although there has been no feedback from these results towards the persons concerned, I would recommend the municipality to invest in the communication. It concerns both internal communication and the communication with the re-integration agencies. It's my opinion that by giving a

good example, there will be a good reaction from the clients. Moreover, better communication prevents extra work, such as the rollback of unjustified sanctions imposed.

- Invest more and more in the provision of information at the start of the social security process. Although this point is mentioned in the policy as one of the bullet points, and by means of oral information and information on the rights and obligations from the Customers 'newspaper' is shaped, it turns out in practice, that the rights and obligations are often not completely clear for the clients. By this provision of information, the conditions for the compliance of the rules are created and the probability of compliance with these rules and obligations a lot bigger. To optimize this kind of information, it is advisable to go to the people, who are entitled to social security. By asking them to supply any ambiguities, the current information sources will improve and this will further push back the standard violation from the ignorance and lack of clarity in the rules in the future.
- In addition to the provision of information in respect of the rights and obligations, a comment has to be made on the communication with the client after this person is given a sanction. Results from the 'Table of 11' method reveal that the respondents categorize themselves as faithful with regards to any given standard. This means that they in general are dedicated to do what the Government will ask of them to do. The question to why they fail to commit to this standard can be answered from the standpoint of the competitive authority. The respondents indicate that the own standard is the most important and that the public standard is experienced as support. This comment occurred in the interviews with respondents who, on the one hand, said that it's natural that the municipality wants them to respect and honor the obligations, but, on the other hand, said that the main reason for not respecting the standard was, that they 'just forgot it'. Also they indicated that they found it not correct that the sanction was imposed to them. When an attempt is made to get the standard of people who are entitled to assistance in accordance with the standard of the Government, the compliance readiness under the assistance recipients only grew. An example of balancing these two standard is to underline the importance (socially and economically) of having a paid job to the people, who are entitled to receive assistance. If the own consciousness of the client grows at this point, the Government standard and the own standard of the clients will grow closer together, making the prescribed standard better to be complied with.

## Samenvatting

Met ingang van 1 januari 2004 is de Wet werk en bijstand (Wwb) in werking getreden. Deze vernieuwde wetgeving is een vervolg op de Algemene bijstandswet (Abw) uit 1996. De basis van beide wetten vindt zijn oorsprong in de Armenwet uit 1854. Hoewel deze 'basiswetgeving' meer dan 150 jaar geleden is opgesteld, is het gedachtegoed achter de Armenwet in stand gebleven. Niet voor niets wordt de Nederlandse Staat gekenmerkt als een verzorgingsstaat. Zorgen voor mensen, inwoners van een land, die hier zelf niet toe in staat zijn, is een groot goed in ons land.

Het huidige bijstandsbeleid is dus vorm gegeven door de Wet werk en bijstand. Deze wet geldt vanaf 2004 als leidend voor de uitvoering van het bijstandsbeleid en is, evenals de nABW, gestoeld op het doel van 'werk boven inkomen' en dient als een sluitstuk van het sociale voorzieningensstelsel. De wet regelt dat bijstandsgerechtigden adequate ondersteuning krijgen van de gemeenten in het verkrijgen van werk. Om tot een dergelijke ondersteuning te komen stelt de Wwb dat 'het college de bijstand, en de hieraan verbonden verplichtingen, dient af te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de bijstandsgerechtigde'.

Het recht op bijstand brengt voor bijstandsgerechtigden verplichtingen met zich mee. De Wwb verbindt aan het ontvangen van een uitkering enkele voorschriften. De Wwb kent onder andere de plicht tot arbeidsinschakeling (art. 9 Wwb) en de inlichtingen- en medewerkingsverplichting (art. 17 Wwb). Onderhavig onderzoek richt zich op de verplichting tot arbeidsschakeling.

Wanneer een verplichting niet wordt nagekomen, moet handhavend worden opgetreden. Dit volgt uit art. 18 Wwb. Waar art. 18 lid 1 het recht van de bijstandsgerechtigde waarborgt, biedt lid 2 mogelijkheden voor gemeenten om in te grijpen wanneer door de bijstandsgerechtigde de verplichtingen, die voortvloeien uit de Wwb, niet of in onvoldoende mate worden nagekomen. Is er sprake van het niet nakomen van verplichtingen, kan de bijstand worden verlaagd. Een dergelijke verlaging wordt een sanctie genoemd.

Gezien het aantal verplichtingen, en daarmee het aantal mogelijke sancties, die er in de Wwb zijn genoemd, is ervoor gekozen één verplichting of norm centraal te stellen. De centraal staande norm in dit onderzoek is de verplichting te voldoen aan een oproep tot arbeidsinschakeling. Wanneer deze norm wordt overtreden, is er sprake van onwenselijk gedrag. Dit gedrag is te omschrijven als het *niet of niet tijdig wordt voldaan aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling*. Wanneer er sprake is van dit gedrag, treedt de gemeente handhavend op door middel van een sanctie van 10% korting op de bijstandsuitkering voor de duur van één maand.

Op de vraag wat het doel is van het opleggen van een sanctie, kan een duidelijk antwoord worden gegeven: de gemeente verwacht dat de sanctie een gedragsverandering bij de gesanctioneerde cliënt bewerkstelligd. Deze moet zich na de sanctie weer aan de regels houden en daarmee normconform gedrag vertonen. De vraag blijft echter bestaan of een dergelijke gedragsverandering ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd door middel van het opleggen van de sanctie. Om te bezien of er sprake is van een dergelijk effect, is het noodzakelijk in kaart te brengen wie de cliënten zijn die de norm overtreden en vervolgens te onderzoeken waarom deze norm wordt overtreden. Dit heeft geleid tot de volgende probleemstelling:

Wie zijn de normovertreders binnen de gemeente Enschede en waarom overtreden zij deze norm?
---



Om tot een beantwoording van deze centrale vraagstelling te komen, zullen in dit onderzoek een aantal onderzoeksvragen worden beantwoord. De onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. Hoe is het sanctiebeleid van de gemeente Enschede vormgegeven?
2. Wie overtreden de gestelde norm in de gemeente Enschede en waarom?
3. Wat is de reactie van gesanctioneerden op de toepassing van sanctie en waarom?

De eerste onderzoeksvraag is beantwoord aan de hand van de theorie ten aanzien van beleidsevaluatie van Bressers & Hoogerwerf (1995). Door verschillende beleidsstukken te analyseren ontstaat de gedachte achter het beleid, de beleidstheorie. Binnen deze beleidstheorie zijn de verschillende normatieve, causale en finale argumenten, die aan het beleid ten grondslag liggen, inzichtelijk gemaakt.

Op basis van literatuur uit de psychologie met betrekking tot gedrag is de conclusie getrokken dat het verwijtbare onwenselijke gedrag dat cliënten vertonen op basis waarvan zij gesanctioneerd worden, als gepland gedrag te typeren is. Kenmerkend voor dit gedrag is, dat dit gedrag beïnvloedbaar is door middel van een interventie. Het doel van het gemeentelijke beleid, en daarmee van deze interventie, is het veranderen van de intentie van de cliënt. Er wordt dan een verandering van negatief (het niet nakomen) naar positief (het wel nakomen) beoogd. Dat de gemeente ook wil komen tot een gedragsverandering komt in het beleid met name tot uiting in het daadwerkelijk sanctioneren van cliënten die onwenselijk gedrag vertonen. Door, volgens het lik-op-stuk-beleid, een overtreder direct te sanctioneren wordt getracht de intentie van de cliënt om de verplichting na te komen positief te beïnvloeden. Echter, door de cliënten duidelijk en vroegtijdig te informeren als het gaat om de rechten en plichten verbonden aan het ontvangen van een bijstandsuitkering en te zorgen voor een optimale dienstverlening vanuit de gemeente richting de cliënt wordt eveneens getracht het gedrag van de cliënt te beïnvloeden. In dit laatste geval spreekt men van preventieve handhaving. Dit alles heeft als doel de bijstandsgerechtigde zo snel mogelijk weer aan algemeen geaccepteerde arbeid te helpen en om hem dus zo snel mogelijk te laten uitstromen uit de bijstand.

Voor de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van een, door de gemeente Enschede aangeleverd, databestand. In dit databestand zijn de karakteristieken van gesanctioneerde bijstandsgerechtigden uit 2010 binnen de gemeente Enschede weergegeven. Bij het opstellen van dit databestand zijn twee variabelen toegevoegd, die als een verklaring voor het overtreden van de norm zouden kunnen dienen: 1) de leeftijd van een gesanctioneerde en 2) de periode dat de gesanctioneerde, op het moment van het opleggen van de sanctie, een bijstandsuitkering ontving. Deze verklarende variabelen zijn gekozen op basis van de literatuur en op basis van verscheidene gesprekken met medewerkers van het programmaonderdeel Werk en Inkomen van de gemeente Enschede. Dit programmaonderdeel is binnen de gemeente Enschede verantwoordelijk voor het uitvoeren van de Wwb.

Om een verklaring te vinden voor het normovertredend gedrag is op basis van het databestand een analyse gemaakt van de mate van recidive (meerder malen dezelfde norm overtreden binnen een tijdsbestek van één jaar). Vervolgens is met behulp van de Kendall's tau-c toets uit SPSS de mate van samenhang tussen de onafhankelijke variabelen 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering' en de afhankelijke variabele 'Recidive' onderzocht. De waarde van de Kendall's tau-c coëfficiënt ligt tussen de -1 (een volledig negatief verband) en 1 (een volledig positief verband). Bij een waarde van 0 is er geen sprake van samenhang. Wanneer er wel sprake is van een samenhang, bieden de variabelen antwoord op de vraag wie de overtredders zijn, maar ook waarom ze de norm overtreden.

Ten eerste is bezien of de variabelen 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering' onderling samenhang vertonen. Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. Van alle Kendall's tau-c waarden was de coëfficiënt betreffende de samenhang tussen 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering' het grootst, namelijk, 292. Dit is overigens niet alleen het sterkste verband, maar ook het enige positieve verband dat is gevonden.

Daarnaast is de samenhang tussen de variabele 'Recidive' enerzijds en de variabelen 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering' anderzijds in kaart gebracht. Voor beide verbanden geldt dat ze negatief zijn. Bovendien is voor beide verbanden de conclusie te trekken dat de verbanden bijzonder zwak zijn, waarbij de samenhang tussen 'Leeftijd' en 'Recidive' het zwakst is. Dit betekent dat de mate van recidive niet is te verklaren door de variabelen 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering'.

Om toch te komen tot een complete beantwoording van de tweede en derde onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van het houden van telefonische interviews. Binnen het databestand is een steekproef getrokken om de respondenten te selecteren. Het trekken van deze steekproef is aselekt gebeurd met behulp van het statistische softwareprogramma SPSS. Vervolgens zijn de cliënten in de steekproef benaderd door middel van een brief. In deze brief is het onderzoek geïntroduceerd en zijn de gesanctioneerden erop gewezen dat men in de, op de brief volgende, periode telefonisch verzocht zouden kunnen worden mee te werken aan het onderzoek. De eerste telefonische benaderingronde heeft geresulteerd in 21 afgenomen interviews, wat overeen kwam met de verwachting zoals deze vooraf is geuit. Op basis van de gegevens uit de interviews kon de derde onderzoeksvraag worden beantwoord.

Tot slot hebben de interviews bijgedragen aan de verklarende delen van onderzoeksvragen twee en drie: de 'waarom' delen. Voor de beantwoording van deze delen is gebruik gemaakt van een methode voor het voorspellen en evalueren van wetgeving, die is opgesteld door de overheid: de 'Tafel van 11' methode. Door de vragen in de vragenlijst overeen te laten komen met de vragen uit deze methode, hebben de antwoorden van de respondenten geresulteerd in een toets op nalevingsmotieven. Dit is een toets, waarbij de mate van nalevingsbereidheid van een wet, of is dit geval één norm, schematisch inzichtelijk wordt gemaakt. Door de zwakke scores te bezien is een verklaring gevonden voor het niet naleven van de norm. Met behulp van deze verklaring zijn de 'waarom'-delen van de tweede en derde onderzoeksvraag beantwoord.

Uit de nalevingstoets van de 'Tafel van 11' methode is gebleken dat de volgende dimensies zwak scoren op nalevingsbereidheid:

Onbekendheid en duidelijkheid: hoewel de gemeente Enschede in haar beleid inzet op een duidelijke en uitgebreide informatievoorziening richting bijstandsgerechtigden, blijken de rechten en plichten bij de gesanctioneerde bijstandsgerechtigden veelal onbekend en met name onduidelijk te zijn. Ondanks dat de groep gesanctioneerden ten opzichte van het totaal aantal bijstandsgerechtigden relatief klein is, is een duidelijker informatiebeleid vanuit de gemeente richting de bijstandsgerechtigde noodzakelijk voor een betere normnaleving als het gaat om *het niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling*.

Consequenties voor het imago: hoewel nog niet in de categorie 'Overtredingsbevorderend', scoort de opgelegde sanctie zwak op de impact die het heeft op het imago van de cliënt. Dit is wellicht te verklaren uit het feit dat de cliënten veelal zelf omgaan met de gevolgen van de sanctie en anderen uit hun omgeving hier buiten laten, wat blijkt uit de beantwoording van de vragen 23 t/m 25 uit de vragenlijst

Acceptatie van het beleidsdoel en uitwerking van het beleidsdoel: wanneer de uitwerking van het algemene doel conflicteert met de persoonlijke norm voert in veel gevallen de persoonlijke norm de boventoon (denk bijvoorbeeld aan de redenen voor het niet nakomen:

'gewoon vergeten'). Wanneer hierdoor een sanctie wordt opgelegd, vinden sommige respondenten dat hen onrecht is aangedaan.

Sociale controle en Horizontaal toezicht: Dat de overtreding wordt gemeld door andere instanties (bijvoorbeeld de re-integratiebureaus) dan de overheid is een stuk waarschijnlijker, wat dan ook tot uiting komt in de betere score. Echter, veel cliënten geven aan dat gemiste afspraken vaker door instanties van de gemeente worden gemeld in hun optiek dan door andere instanties. Dit is wellicht te verklaren vanuit het beleid van de gemeente Enschede. In dit beleid heeft de gemeente ervoor gekozen veel re-integratieactiviteiten zelf aan te bieden. Hierdoor wordt er minder gebruik gemaakt van bijvoorbeeld re-integratiebureaus, waardoor eventuele normovertredingen ook niet door deze bureaus kunnen worden gemeld. Dit alles is in overeenstemming met de beantwoording van vraag 11. Hierbij wordt veelal door de respondenten ter verduidelijking aangegeven, dat de gemeente de instantie is die het niet nakomen van een afspraak heeft opgemerkt.

Tot slot is tijdens de interviews aan de respondenten gevraagd, wat de belangrijkste reden is geweest waarom zij de verplichting niet zijn nagekomen. Deze vraag is gesteld als aanvulling op de 'Tafel van 11' methode. Zoals hiervoor opgemerkt zorgen bijvoorbeeld de onbekendheid en onduidelijkheid van de regels volgens deze methode voor het niet nakomen van de norm. Echter, de beantwoording van de vraag met betrekking tot de belangrijkste reden van het niet nakomen van de norm (vraag 30 uit de vragenlijst, zie bijlage 6) geeft nog andere inzichten:

In 10 gevallen was de respondent het vergeten (enkele door ziekte, maar ook 'gewoon vergeten') dat hij of zij een afspraak had. Daarnaast wordt door 5 respondenten de miscommunicatie als reden voor de sanctie aangevoerd. Dit kan miscommunicatie met de werkcoach zijn of miscommunicatie tussen de gemeente en de instanties waarmee deze samenwerkt.

Deze derde onderzoeksvraag betreft de reactie van de gesanctioneerden op de opgelegde sanctie. Wanneer deze reactie van de gesanctioneerden wordt gezien, kan wederom onderscheid gemaakt worden tussen een conclusie op basis van de statistische analyse en op basis van de interviews. Op basis van de statistische analyse is zichtbaar geworden dat van de 317 gesanctioneerden er 25% te kwalificeren zijn als recidive. Binnen de groep met gesanctioneerden is dit een behoorlijk hoog percentage. Hier lijkt de sanctie dan ook zijn effect te missen. Als de sanctie in 1 op de 4 gevallen resulteert in nog een sanctie, en dus niet heeft geresulteerd in normconform gedrag, is het middel 'sanctie' dan wel een effectief middel. Gezien het beschrijvende karakter van dit onderzoek gaat een diepgaande discussie op dit punt te ver. Wel moet nog even stil gestaan worden bij de mate van sanctioneren.

Van het totaal aan bijstandsgerechtigden (7016) zijn 317 bijstandsgerechtigden gesanctioneerd. Dit komt neer op een percentage van 4,5% van alle bijstandsgerechtigden in deze periode. Hieruit kan worden opgemaakt dat de, in onderhavig onderzoek centraal staande, norm van *het niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling* in 2010 in 95% van de gevallen is nageleefd. Zowel in absolute als relatieve zin kan deze norm, als het gaat op de naleving ervan, niet als problematisch worden bestempeld. Met een gesanctioneerdenniveau van 4.5% lijkt deze conclusie zeker houdbaar.

Maar de centraal staande sanctie wordt veelal in het begin van het proces richting arbeidsinschakeling opgelegd. Door het verwijtbare gedrag, en de daarvoor opgelegde sanctie, is er sprake van een 'valse start' in dit proces. Deze start kan van invloed zijn op het vervolg van het traject, bijvoorbeeld omdat de cliënt door de sanctie gedemoraliseerd raakt. Wanneer hierdoor de motivatie van de gesanctioneerde om actief deel te nemen aan zijn of haar eigen re-integratietraject verder afneemt, heeft de opgelegde sanctie

een grote invloed op het vervolg van het opgestelde traject. De vraag blijft dus bestaan, wat nu de omvang van het probleem is?

Zonder stil te staan bij de exacte cijfers en verhoudingen daarvan, blijft mijn inziens de noodzaak tot het achterhalen de redenen achter het niet naleven van de norm bestaan. Dit om de overtreding in de toekomst te voorkomen.

Naast de statistische analyse is uit de interviews eveneens een reactie van de gesanctioneerden op de opgelegde sanctie te destilleren. Ten eerste lijkt de sanctie de beoogde reactie te bewerkstelligen, namelijk dat gesanctioneerden zich aan de verplichting houden in de toekomst. Dit komt overeen met de antwoorden op vraag 26 uit de vragenlijst, waarbij de stelling 'Doordat ik een sanctie opgelegd hebt gekregen, kom ik nu mijn verplichtingen na' door 17 van de 21 met 'eens' is beantwoord. Echter, op basis van deze ene vraag is deze conclusie wat te voorbarig. In de vragenlijst zijn enkele andere vragen over de sanctie opgenomen. Zo is aan de respondenten gevraagd of zij het terecht vonden dat de sanctie is opgelegd (vraag 20 in bijlage 8). Een krappe meerderheid (12/21) vond het terecht dat zij de sanctie opgelegd hebben gekregen.

Ten aanzien van de hoogte van de sanctie vond de overgrote meerderheid (18/21) dat de sanctie te hoog was (vraag 21 in bijlage 8). Hieruit zijn twee dingen op te maken. Ten eerste vindt men het over het algemeen terecht dat een sanctie wordt opgelegd als de gestelde verplichting niet is nagekomen. Maar als de sanctie bij de respondent zelf wordt opgelegd, worden een aantal respondenten boos, teleurgesteld, gedemotiveerd of ervaren ze financiële gevolgen van de sanctie (vraag 23 in bijlage 8). De hoogte van de sanctie is wellicht een verklaring voor het beperkte aantal recidivisten. Doordat men de sanctie te hoog vindt, verandert het gedrag en komt men de verplichting in de toekomst wel na.

Wanneer wordt gevraagd naar de gevolgen van de sanctie voor het gezin en de gevolgen voor de rest van de omgeving van de respondent (vragen 24 en 25 in bijlage 6), valt op dat de gevolgen van de sanctie vooral door de gesanctioneerde zelf worden 'gedragen'. In een aantal gevallen, wanneer er sprake is van een gezinssituatie, heeft de sanctie ook gevolgen voor het gezin. Als de overige omgeving al iets van gevolgen ervaart, is dat voornamelijk bij respondenten die financiële problemen krijgen door de opgelegde sanctie. In dergelijke gevallen wordt vaak bij vrienden of familie geld geleend. Ook dit kan een verklaring zijn voor het in het vervolg naleven van de regels. Wanneer bij familie of vrienden geld geleend wordt, omdat financiële zorgen ontstaan door de opgelegde sanctie, is er wellicht voor de toekomst meer sociale druk vanuit de omgeving om de verplichting in de toekomst wel na te komen. De financiële nood treft dan namelijk ook de omgeving van de gesanctioneerde.

Samenvattend zijn de reacties te categoriseren in twee groepen, namelijk de reactie van de eenmalig gesanctioneerden en de reactie van de recidivisten. Ten aanzien van de eerste groep is de reactie primair geweest dat zij het onwenselijke gedrag niet meer hebben ten toon gespreid. Deze reactie is te verklaren volgens de theorie uit de 'Tafel van 11' methode. De dimensies die 'sterk' scoren dragen bij aan naleven van de gestelde norm. Deze theorie wordt onder andere onderbouwd door het met 'eens' beantwoorden van de stelling dat de opgelegde sanctie terecht is, omdat men niet op een afspraak is verschenen.

Als het gaat om de recidivisten is de reactie moeilijker te verklaren. In een aantal gevallen is, bij de vragen betreffende de gevolgen van de sanctie (23 t/m 25) en bij de antwoorden van vraag 30, aangegeven dat de sanctie demotiverend werkt. Wellicht dat dit ook de basis is voor latere sancties. Daarnaast geeft een groot aantal gesanctioneerden aan, de afspraak 'gewoon' vergeten te zijn. De reden van het niet nakomen van de afspraak, en mogelijk ook voor de latere sancties, is dan nalatigheid of laksheid. Een ding moge duidelijk zijn, de onbekendheid met de regels is in ieder geval

geen verklaring voor recidive. Na de eerste sanctie is het duidelijk dat men op een afspraak dient te verschijnen.

Nu de onderzoeksvragen zijn beantwoord is in het gehele onderzoek eveneens de probleemstelling beantwoord. In deze probleemstelling zijn twee vragen gesteld, namelijk 'Wie overtreden de norm?' en 'Waarom overtreden zij de norm?'. Ten aanzien van de eerste vraag is een duidelijk beeld geschept door de analyse van het databestand. Ten aanzien van de tweede vraag zijn minder duidelijke antwoorden naar voren gekomen. Helder is wel dat de variabelen 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering' *geen* verklarende factoren zijn voor de aanwezigheid van recidive, en daarmee geen antwoord geven op de tweede vraag.

De antwoorden uit de interviews, die verwerkt zijn in de 'Tafel van 11' methode, geven een betere verklaring voor de 'waarom'-vraag. Wellicht dat de resultaten uit de toets op nalevingsmotieven van de 'Tafel van 11' methode bij kunnen dragen aan het verder optimaliseren van de uitvoering van het handhavingsbeleid, zodat het aantal gesanctioneerden in de toekomst nog verder kan worden terug gedrongen. Als dit mogelijk is wordt het echte doel van de Wwb gerealiseerd, namelijk bijstandsgerechtigden zo spoedig mogelijk bijstandsonafhankelijk te maken en ze laten toetreden tot de arbeidsmarkt.

#### *Opmerkingen bij dit onderzoek*

- De reikwijdte van dit onderzoek is beperkt. Doordat dit onderzoek is uitgevoerd bij één gemeente zijn de bevindingen beperkt generaliseerbaar. In de wetenschappelijke literatuur zijn dergelijke onderzoeken op grotere schaal (landelijk niveau) al uitgevoerd. Wellicht dat onderhavig onderzoek kan dienen als basis voor vervolgonderzoek op een niveau tussen landelijk en gemeentelijk niveau. Hierbij valt te denken aan een vergelijkende studie tussen een aantal gemeenten in het oostelijk deel van Nederland.
- Aansluitend op het vorige punt heeft ook de mate van non-respons invloed op de generaliseerbaarheid. Hoewel bij de start van het onderzoek al een hoge non-respons werd verwacht, en door het trekken van een grote steekproef dit getracht is te ondervangen, heeft de hoge non-respons wel degelijk invloed op de representativiteit van de steekproef. Door de beperkte mate van representativiteit van de steekproef op basis van de verschillende variabelen, zijn de resultaten van de interviews moeilijker generaliseerbaar naar de gehele doelgroep. Een verklaring voor de hoge non-respons is echter te vinden in de beschikbare tijd voor het afronden van onderhavig onderzoek. Voor een toekomstig onderzoek dient echter rekening te worden gehouden met deze tijdsfactor.
- Gezien de beschikbare tijd is gekozen voor een beschrijvend, en deels verklarend onderzoek. Een terugkoppeling van de resultaten richting de beleidsuitvoerders is gezien de tijdsfactor niet mogelijk geweest. De hoop bestaat dat dit onderzoek als basis kan dienen voor mogelijke verdere evaluaties van het huidige beleid. Mochten deze evaluaties plaats vinden, is de mogelijkheid tot terugkoppeling, bijvoorbeeld met de consultants, er één om dan mee te nemen in het onderzoek.
- In dit onderzoek is niet getracht tot duidelijke oorzaak-gevolg relaties met betrekking tot het opleggen van een sanctie te komen. Deze keuze is gemaakt door het ontbreken van een controle groep. Voor een sluitende analyse van bijvoorbeeld het effect van de sanctie op het toekomstig gedrag is een (quasi) experimenteel onderzoek met een controle groep noodzakelijk. Nu is het voor de focus van dit onderzoek (als beschrijvend onderzoek) niet noodzakelijk geweest,

maar mocht voor de toekomst de wens bestaan tot inzichten op dit gebied te komen, dient eerst aan deze voorwaarden te moeten worden voldaan.

#### *Aanbevelingen voor de gemeente Enschede*

- Het gehele handhavings- en sanctiebeleid van de gemeente Enschede beziend valt op dat de nadruk vooral ligt op het voorkomen en bestrijden van fraude in de bijstand. Deze focus is zeker verklaarbaar, aangezien dergelijke vormen van normovertreding zorgen voor de grootste financiële nadelen voor de gemeente. Echter, het bestrijden van op het oog klein overtreedingen, zoals het onwenselijke gedrag dat in dit onderzoek centraal staat, verdwijnt hierdoor meer naar de achtergrond. Ik ben van mening dat deze 'gevallen' niet onderschikt moet worden gemaakt aan de, op het oog zwaardere, fraudeovertredingen. Het niet of niet naar behoren voldoen aan een oproep voor een afspraak met betrekking tot arbeidsschakeling is dan wel een relatief kleine overtredding, maar het tast wel de basis van de 'samenwerking' tussen cliënt en gemeente aan. Wanneer dergelijke, op het oog eenvoudig na te komen, afspraken al niet worden nagekomen is het lastig om een constructief traject op te bouwen. Ik zou dan ook zeggen richt de focus wat meer op het begin van de bijstandscyclus.
- Tijdens het afnemen van een aantal interviews is een aantal maal naar voren gekomen dat bij de betreffende cliënt een sanctie ten onrechte is opgelegd. Na inspanning van de cliënt is deze sanctie later, terecht, teruggedraaid. Bij het doorvragen naar de reden waardoor dit kon gebeuren, gaven de betreffende cliënten aan dat deze reden lag in de gebrekkige communicatie tussen het Werkplein (de begeleidende werkcoach) en de instanties waarmee de gemeente samenwerkt op het gebied van re-integratie. Daarbij komt dat een aantal maal door de respondenten de opmerking is gemaakt, dat de eigen werkcoach bijzonder slecht bereikbaar is. Privé aangelegenheden met betrekking tot de uitkering moesten in een dergelijk geval via een algemeen nummer worden doorgegeven. Hoewel er geen terugkoppeling is geweest van deze resultaten richting de betrokken personen, wil ik toch aanbevelen om als gemeente te investeren in de communicatie. Het betreft dan zowel de interne communicatie als de communicatie met de re-integratiebureaus. Door het goede voorbeeld te geven, ben ik van mening dat, zeker bij actieve cliënten, een goed voorbeeld doet volgen. Bovendien voorkomt het extra werk, zoals het moeten teruggedraaien van onterecht opgelegde sancties.
- Zet als gemeente nog meer in op de informatievoorziening aan de 'poort'. Hoewel dit in het beleid als één van de speerpunten wordt genoemd, en door middel van mondelinge informatievoorziening en de informatie met betrekking de rechten en plichten uit de 'Klantenkrant' wordt vormgegeven, blijkt in de praktijk dat de rechten en plichten vaak nog niet duidelijk zijn voor de cliënten. Door deze informatievoorziening te optimaliseren worden de randvoorwaarden voor het naleven van regels vanuit de gemeente gecreëerd en is de kans op naleving van deze regels en verplichtingen een stuk groter. Om te komen tot het optimaliseren van deze informatievoorziening is het raadzaam bij de bijstandsgerechtigden te rade te gaan. Door hen te vragen naar eventuele onduidelijkheden, kan de huidige informatievoorziening verbeterd worden, waardoor normovertreding vanuit de onbekendheid en onduidelijkheid van de regels verder terug gedrongen kan worden.
- Naast de informatievoorziening ten aanzien van de rechten en plichten is de communicatie na het opleggen van een sanctie richting de cliënt eveneens van belang. Uit de 'Tafel van 11' methode blijkt dat de gesanctioneerden zichzelf categoriseren als 'normgetrouw'. Dit houdt in dat zij in zijn algemeenheid geneigd zijn te doen

wat de overheid van hen vraagt (zie score T4a). De vraag waarom men dan de gestelde norm niet nakomt, is mijn inziens te beantwoorden vanuit de score bij T4b, concurrerend gezag. Hierbij gaat het erom welke norm hoger wordt ingeschaald, zoals ook het geval is bij de acceptatie van het beleidsdoel en de uitwerking van dit doel. De respondenten geven aan dat hierbij de eigen norm het belangrijkste is en dat de overheidsnorm als ondersteunend wordt ervaren. In de interviews is dit tot uiting gekomen bij respondenten die enerzijds aangaven het vanzelfsprekend te vinden dat de gemeente (DMO) hen aan de afspraken houdt, maar anderzijds als belangrijkste reden voor de normovertreding aangaven, dat ze het 'gewoon vergeten' waren en het bovendien niet terecht vonden dat de sanctie aan hen is opgelegd.

Wanneer getracht wordt de norm van de gesanctioneerden in overeenstemming te krijgen met de norm van de overheid, zal de nalevingsbereidheid onder de bijstandsgerechtigden alleen maar groeien. Het aan de bijstandsgerechtigde uiteenzetten van het sociale en economische belang van het hebben van betaalde arbeid kan hier een voorbeeld van zijn. Als het eigenbewustzijn van de cliënt op dit punt groeit, komen de overheidsnorm en de eigen norm van de cliënten dichterbij elkaar, waardoor de gestelde norm sneller wordt nageleefd.

## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b> .....	18
<b>1. Inleiding</b> .....	19
1.1 Van armenzorg naar 'werk boven inkomen' .....	19
1.2 Plichten voor bijstandsgerechtigden .....	21
1.3 Sancties bij het niet nakomen verplichtingen.....	22
1.4 Het effect van sancties .....	26
1.5 Relevantie .....	29
1.6 Leeswijzer .....	31
<b>2. Onderzoekskader</b> .....	32
2.1 Gedragsverandering.....	33
2.1.1 Persoonskenmerken.....	34
2.1.2. De 'Tafel van 11' .....	35
2.2 Handhavingsbeleid Rijk .....	36
2.3 Handhavingsbeleid gemeente Enschede.....	37
2.3.1 Hoogwaardig Handhaven .....	39
2.4 Beleidstheorie .....	41
2.4.1 Normatieve argumenten .....	41
2.4.2 Causale argumenten .....	42
2.4.3 Finale argumenten .....	43
2.5 Conclusie.....	44
<b>3. Methodologische verantwoording</b> .....	46
3.1 Onderzoeksdoel en -opzet .....	46
3.2 Methoden van onderzoek.....	47
3.2.1 Kwantitatieve methoden .....	48
3.2.2 Kwalitatieve methoden .....	49
3.3 Interviews .....	49
3.3.1 Selectie respondenten .....	50
3.3.2 Eerste benaderingsronde .....	53
3.4 Voorwaarden wetenschappelijk onderzoek .....	53
3.4.1. Validiteit.....	54
3.4.2 Betrouwbaarheid .....	55
3.4.3. Representativiteit .....	56
3.4.4 Generaliseerbaarheid .....	56
<b>4. Onderzoekresultaten</b> .....	58
4.1. Analyse doelgroep .....	58
4.1.1. Samenhang .....	61
4.1.2 Samenhang 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering'.....	62
4.1.3 Samenhang 'Recidive' en 'Leeftijd' .....	64



4.1.4 Samenhang 'Recidive' en 'Maanden uitkering' .....	65
4.1.5 Samenvatting van bevindingen .....	66
4.2 Interviews .....	68
4.2.1. Respons en non-respons .....	68
4.2.2 Kenmerken van de respondenten .....	69
4.2.3 Antwoorden respondenten .....	71
4.2.4 Resultaten 'Tafel van 11' .....	72
4.2.5. Interpretatie T11 scores .....	75
4.3 Conclusie.....	81
<b>5 Conclusies en aanbevelingen</b> .....	<b>83</b>
5.1 Beantwoording probleemstelling .....	83
5.1.1 Hoe is het sanctiebeleid van de gemeente Enschede vormgegeven?.....	83
5.1.2 Wie overtreden de gestelde norm in de gemeente Enschede?.....	83
5.1.3 Waarom overtreden cliënten de gestelde norm? .....	85
5.1.4 Wat is de reactie van gesanctioneerden op de toepassing van sanctie en waarom? .....	88
5.2 Opmerkingen en aanbevelingen.....	90
5.2.1 Opmerkingen bij dit onderzoek.....	90
5.2.2 Aanbevelingen voor de gemeente Enschede.....	91
<b>Literatuurlijst</b> .....	<b>93</b>
<b>Bijlagen</b> .....	<b>97</b>
Bijlage 1: Overzichtstabel verwijtbaar gedrag + bijbehorende sanctie.....	97
Bijlage 2: 'Tafel van 11' .....	98
Bijlage 3: Interview Beleidsmedewerker gemeente Enschede.....	99
Bijlage 4: Vragen consulenten gemeente Enschede .....	101
Bijlage 5: Aankondigingsbrief mogelijke respondenten .....	102
Bijlage 6: vragenlijst gesanctioneerden gemeente Enschede.....	103
Bijlage 7: SPSS output.....	111
Bijlage 8: Antwoorden van respondenten per vraag .....	112
Bijlage 9: Vragen met ingevulde scores toets nalevingsmotieven van 'Tafel van 11'.121	

## Voorwoord

Voor u ligt de rapportage van mijn onderzoek naar de normovertreders in de bijstand binnen de gemeente Enschede. Met het afronden van dit onderzoek sluit in mijn studietijd aan de Universiteit Twente af en kan ik een start gaan maken met mijn maatschappelijke carrière.

Het eindresultaat van mijn onderzoek heb ik mede kunnen realiseren met de hulp van een aantal personen. Op deze plaats wil ik hen bedanken voor hun medewerking.

Voor de organisatie van de verschillende gesprekken over de gemeente Enschede en de hulp bij het verkrijgen van de data met betrekking tot de bijstandsgerechtigden en de gesanctioneerden, wil ik Laura Reuvers bedanken. Door haar betrokkenheid, enthousiasme en inzet zijn de voorwaarden gecreëerd, waardoor ik mijn onderzoek binnen de gemeente heb kunnen afronden.

Daarnaast wil ik de medewerkers van het programmaonderdeel Werk en Inkomen van de gemeente Enschede bedanken. De inzichten die ik heb verkregen uit de interviews met u zijn essentieel geweest voor dit onderzoek.

Op deze plaats wil ik ook mijn begeleiders van de Universiteit Twente, Mr. Drs. M. (Marc) Harmsen en Prof. Mr. Dr. M.A. (Michiel) Heldeweg, bedanken. Door de heldere feedback en aanwijzingen van u beiden, heb ik de focus en de inzichten kunnen ontwikkelen die nodig zijn gebleken bij het afronden van dit onderzoek.

Bovendien wil ik dr. Harry van der Kaap bedanken voor de feedback ten aanzien van het methodologisch gedeelte van dit onderzoek. De toegankelijkheid en uw kritische noten bij te gebruikte methoden hebben mij erg geholpen bij het, op de correcte wijze, gebruiken van de statistische toetsen.

Tot slot wil ik familie en vrienden bedanken die mij hebben gesteund gedurende dit onderzoek en van tijd tot tijd hebben gezorgd voor de nodige afleiding. In het bijzonder wil ik Gonda Kamphuis bedanken voor haar hulp bij de redactie.

Remco Kamphuis  
Epe, december 2011

## 1. Inleiding

### 1.1 Van armenzorg naar 'werk boven inkomen'

Met ingang van 1 januari 2004 is de Wet werk en bijstand (Wwb) in werking getreden. Deze vernieuwde wetgeving is een vervolg op de Algemene bijstandswet (Abw) uit 1996. De basis van beide wetten vindt zijn oorsprong in de Armenwet uit 1854. Hoewel deze 'basiswetgeving' meer dan 150 jaar geleden is opgesteld, is het gedachtegoed achter de Armenwet in stand gebleven. Niet voor niets wordt de Nederlandse Staat gekenmerkt als een verzorgingsstaat. Zorgen voor mensen, inwoners van een land, die hier zelf niet toe in staat zijn, is een groot goed in ons land.

Door veranderingen, als gevolg van de industriële revolutie, is de opzet van de Armenwet in 1912 aangepast. In deze vernieuwde versie van de Armenwet heeft de wetgever enkele normen gesteld, aangaande het doel en de inhoud van de armenzorg. Echter, ten tijde van de Armenwet bestond ondersteuning door de overheid niet<sup>1</sup>. Onderstand, zoals de bijstand destijds werd genoemd, werd toegekend aan personen die geen aanspraak maakten op hulp van kerkelijke instanties of op hulp van particulieren. Bijzonder om op te merken is dat onder de Armenwet de armen, die wel konden werken, de onderstand kregen toegewezen op basis van het principe van 'loon voor arbeid', wat gezien kan worden als een vergoeding voor het tonen van goede wil. Later zullen we zien dat deze gedachtegang terug te vinden is als het basisprincipe van de huidige bijstandswetgeving (de Wet werk en bijstand).

#### *Algemene Bijstandswet*

Vanaf 1963 bracht de invoering van de ABW, voor het eerst in de geschiedenis van bijstandswetgeving, met zich mee dat er in de wet plaats was voor financiële ondersteuning van overheidswege. Deze ondersteuning was bedoeld voor personen die niet zelf in hun onderhoud konden voorzien en werd door de gemeente verstrekt<sup>2</sup>.

In deze vernieuwde wetgeving werd het 'loon voor arbeid' principe vervangen door het principe van eigen verantwoordelijkheid. Deze eigenverantwoordelijkheid hield in dat personen in eerste instantie zelf verantwoordelijk waren voor het genereren van een inkomen. Pas wanneer men hiertoe niet instaat was, was de overheid verplicht deze personen te ondersteunen. De ondersteuning, in de vorm van bijstand, was onder de ABW anders ingekleed. Waar in de Armenwet geen (wettelijke) verplichtingen werden verbonden aan het ontvangen van onderstand, stelde de ABW dat het recht op het verkrijgen van bijstand de verplichting tot arbeidsschakeling met zich mee bracht. Bovendien werden burgemeester en wethouders 'uitgerust' met de mogelijkheid tot het ontwikkelen van een sanctiebeleid. Hierdoor werd het mogelijk de bijstand gedeeltelijk of zelfs in zijn geheel in te trekken, wanneer niet aan, de in de wet, gestelde verplichtingen werd voldaan.

Hoewel de mogelijkheid tot het opstellen van een sanctiebeleid aanwezig was, zorgde dit beleid voor een politieke discussie halverwege de jaren '80. Op basis van de ABW genoten de gemeenten, bij het ontwikkelen van een sanctiebeleid, een grote mate van beleidsvrijheid. Deze vrijheid resulteerde in een te beperkt systeem van sancties. Ingegeven door de onvrede op dit punt, heeft de overheid gehoor gegeven aan de wens van gemeenten om de sancties als onderdeel van de landelijke bijstandswetgeving vast te leggen. Deze ontwikkeling vormde de basis van het in 1989 ingezette traject van herziening van de ABW. Dit proces werd in 1996 afgerond door de invoering van de nieuwe bijstandswet (nAbw). Centraal in deze wetgeving stond de nadruk op arbeidsinschakeling van bijstandsgerechtigden en de handhaving hiervan. Tot doel werd

---

<sup>1</sup> Hendriksen, 2008, p 2

<sup>2</sup> Wet van 13 juni 1963, Staatsblad 284 in Hendriksen, 2008, p 2

gesteld dat de nAbw een betere verdeling tussen centrale regelgeving enerzijds en beleidsruimte op het niveau van de gemeenten anderzijds moest realiseren. De landelijke regelgeving diende de rechtsgelijkheid en de rechtszekerheid te waarborgen. Daarbij werd beoogd, door middel van het vergroten van de beleidsruimte voor de gemeenten, op het uitvoerende niveau tot beter maatwerk te komen<sup>3</sup>.

#### *Wet werk en bijstand*

Bij de bespreking van de Armenwet uit 1912 is al opgemerkt dat het onderhoud dat verstrekt werd aan mensen die zelf niet konden voorzien in het eigen onderhoud, werd toegekend op basis van het 'loon voor arbeid' principe. Deze eerste vorm van bijstandsverlening is zodoende op te vatten als een vorm van bijstand met activering als voorwaarde. Om (financiële) ondersteuning te verkrijgen werd de voorwaarde gesteld dat men, naast de financiële steun, arbeid moest verrichten. Hiermee vormt deze passage uit de Armenwet de basis voor het huidige bijstandbeleid.

Het huidige bijstandsbeleid is vorm gegeven door de Wet werk en bijstand<sup>4</sup>. Deze wet geldt vanaf 2004 als leidend voor de uitvoering van het bijstandsbeleid en is, evenals de nABW, gestoeld op het doel van 'werk boven inkomen' en dient als een sluitstuk van het sociale voorzieningenstelsel<sup>5</sup>.

De wet regelt dat bijstandsgerechtigden adequate ondersteuning krijgen van de gemeenten in het verkrijgen van werk. Om tot een dergelijke ondersteuning te komen stelt de Wwb dat 'het college de bijstand, en de hieraan verbonden verplichtingen, dient af te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de bijstandsgerechtigde'<sup>6</sup>.

Voor de realisatie van het doel 'werk boven inkomen' heeft de wetgever een aantal uitgangspunten geformuleerd. Naast voldoende ondersteuning voor gemeenten bij het uitvoeren van de taken, die ze hebben gekregen met de invoering van de Wwb, biedt de Wwb de gemeenten regelgeving welke zo is ingericht dat gemeenten een grote mate van beleidsruimte en beleidsverantwoordelijkheid hebben. Zodoende wordt de gemeenten nuttige instrumenten geboden om tot een realisatie van het doel van de Wwb te komen, namelijk dat bijstandsgerechtigden zo spoedig mogelijk weer aan het werk worden geholpen<sup>7</sup>.

#### *SUWI*

Met de Wwb hebben de gemeenten grotere verantwoordelijkheden gekregen. Deze uitbreiding van verantwoordelijkheden benadrukt de noodzaak voor gemeenten tot samenwerking met ketenpartners op het gebied van werk en inkomen. De manier waarop die samenwerking is vormgegeven, is neergelegd in de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI)<sup>8</sup>. Deze wetgeving sluit aan bij het doel van de Wwb om bijstandsgerechtigden uit de bijstand te laten uitstromen en draagt eveneens bij aan een doelmatiger invulling van de organisatie van werk en inkomen om het gestelde doel te realiseren<sup>8</sup>.

Belangrijke participanten in de samenwerking bij de uitvoering van de Wwb zijn de gemeente enerzijds en het UWV-WERKbedrijf<sup>9</sup> anderzijds. Om tot een doelmatige uitvoering te komen wordt van beide participanten verwacht dat deze hun eigen specifieke taken en doelen inzetten in het belang van de bijstandsgerechtigde. Door deze samenwerking wordt een werkmakende markt gecreëerd waarbij verschillende elementen op het

---

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 1991-1992, 22545, nr. 3, p 3-17

<sup>4</sup> Hierna te noemen: Wwb

<sup>5</sup> De Boer et al, 2009, p 20

<sup>6</sup> Wwb, art.18 lid 1

<sup>7</sup> TK, 2002-2003, 28 870, nr. 3, p 2

<sup>8</sup> Bosselaar, 2007, p 25

<sup>9</sup> Hierna te noemen: Werkplein

gebied van werk en inkomen samenkomen ten behoeve van de persoon die zich in het bijstandstraject bevindt.

## 1.2 Plichten voor bijstandsgerechtigden

Het recht op bijstand brengt voor bijstandsgerechtigden verplichtingen met zich mee. De Wwb verbindt aan het ontvangen van een uitkering enkele voorschriften. Deze voorschriften zijn onder te verdelen in procedurele en niet-procedurele voorschriften. Waar de eerste voorschriften betrekking hebben op het proces van vaststelling of er sprake is van een recht op Wwb-prestaties, houdt de tweede vorm van voorschriften verband met de aard en de doelstellingen van de Wwb<sup>10</sup>. Deze niet-procedurele voorschriften kunnen worden onderverdeeld in een tweetal categorieën, namelijk verplichtingen om te voorkomen dat men aanspraak moet maken op het recht op bijstand en anderzijds verplichtingen die ervoor moeten zorgen dat bijstandsgerechtigden weer in het arbeidsproces worden opgenomen. Deze laatste worden arbeidsverplichtingen genoemd<sup>11</sup>. De Wwb noemt de volgende verplichtingen bij het recht op bijstand:

### *Plicht tot arbeidsinschakeling (art. 9 Wwb)*

Deze verplichting houdt in, dat vanaf de dag van melding van de uitkering er voor de bijstandsgerechtigde de verplichting is om 1) naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid<sup>12</sup> te verkrijgen en te aanvaarden, 2) ingeschreven te staan bij het Werkplein als werkzoekende en 3) gebruik te maken van voorzieningen die door het college worden aangeboden en welke gericht zijn op arbeidsschakeling. In dat laatste geval is te denken aan sociale activering, scholing en de medewerking aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsschakeling. Het doel van deze plicht is een zo snel mogelijke uitstroom en dus naar een situatie van bijstandsonafhankelijkheid. In principe is iedereen die een bijstandsuitkering ontvangt verplicht zich hieraan te houden. Wel zijn in de Wwb enkele individuele uitzonderingsgronden opgenomen<sup>13</sup>.

### *Inlichtingen- en medewerkingsverplichting (art. 17 Wwb)*

Deze plicht kenmerkt zich door de hoge mate van eigen verantwoordelijkheid voor de bijstandsgerechtigde. De inlichtingenplicht verplicht de ontvanger van de uitkering uit eigen beweging mededeling te doen van alle feiten en omstandigheden, waarvan kan worden aangenomen dat deze van invloed zijn of kunnen zijn op het recht op bijstand of op het proces van arbeidsschakeling. De verplichting uit art. 17 lid 2 Wwb staat bekend als de medewerkingsplicht en houdt in dat desgevraagd door de bijstandsgerechtigde medewerking moet worden verleend wanneer dit nodig is voor de uitvoering van de wet. Voorbeelden van zowel inlichtingen- als medewerkingsverplichtingen zijn het verstrekken van informatie met betrekking tot sollicitatieactiviteiten, inkomsten en werkzaamheden. Maar eveneens het meewerken aan een huisbezoek en het kunnen tonen van een geldig legitimatiebewijs<sup>14</sup>.

### *Verlenen van zekerheden (art. 48 lid 3 Wwb)*

Hierbij gaat het om verplichtingen wanneer de bijstand in de vorm van een geldlening wordt verstrekt. Het college kan aan het verstrekken van deze lening verplichtingen verbinden met het oog op het verkrijgen van meer zekerheid bij het nakomen van de aflossingsverplichtingen.

---

<sup>10</sup> Noordam, 2006, p 375

<sup>11</sup> Noordam, 2006, p 375

<sup>12</sup> Ten opzichte van de ABW en de nAbw geldt onder de Wwb een andere definitie van arbeid. Waar onder de eerdere wetgeving in eerste instantie gezocht werd naar passende arbeid (bijvoorbeeld op basis van opleidingsniveau), geldt onder de Wwb dat in principe alle beschikbare, maatschappelijk aanvaarde arbeid door de bijstandsgerechtigde moet worden aangenomen.

<sup>13</sup> Zie voor uitzondering op deze verplichting: Wwb, art. 9

<sup>14</sup> De Boer et al, 2009, p 194

Onderhavig onderzoek richt zich op de verplichting tot arbeidsschakeling (art. 9 Wwb) en daarmee dus op de niet-procedurele arbeidsverplichting, zoals hiervoor uiteengezet. Deze verplichting is er vooral op gericht dat de bijstandsgerechtigde zo snel mogelijk weer uit de bijstand stroomt. In onderstaand kader is een overzicht gegeven van de vier categorieën ongewenst, en dus sanctioneerbaar, gedrag, die de Boer et al (2009) in hun boek over de Wwb noemen. Het eerste punt is gebaseerd op art. 9 Wwb en uit deze categorie komt dan ook de sanctie, die de focus vormt van dit onderzoek

1. Schending van de arbeidsverplichtingen, zoals te beperkt solliciteren of weigering van arbeid, dat sociaal geaccepteerd is
2. Schending van de informatieplicht, zoals het niet vermelden van inkomsten buiten de uitkering
3. Het, aantoonbaar, tekortschieten van het besef van eigenverantwoordelijkheid, zoals een te snel een beroep doen op de bijstand vanwege een snelle afname van het persoonlijk vermogen
4. Misdragingen, zoals het agressief benaderen van een medewerker van de sociale dienst

Bron: de Boer et al, 2009, p 207

### 1.3 Sancties bij het niet nakomen verplichtingen

Wanneer de verplichtingen niet worden nagekomen, moet handhavend worden opgetreden. Dit volgt uit art. 18 Wwb. Waar art. 18 lid 1 het recht van de bijstandsgerechtigde waarborgt, biedt lid 2 mogelijkheden voor gemeenten om in te grijpen wanneer door de bijstandsgerechtigde de verplichtingen, die voortvloeien uit de Wwb, niet of in onvoldoende mate worden nagekomen<sup>15</sup>. Is er sprake van het niet nakomen van verplichtingen, kan de bijstand worden verlaagd. Een dergelijke verlaging wordt een sanctie genoemd. Maar wat is een sanctie eigenlijk? In het volgende wordt het begrip sanctie uiteengezet en de betekenis van dit begrip helder gemaakt voor dit onderzoek. Bovendien wordt voor onderhavig onderzoek een keuze gemaakt voor één overtreding en daarmee voor één sanctie. Deze keuze is noodzakelijk in verband met de uitvoerbaarheid van dit onderzoek.

Het begrip 'sanctie' is in het recht een veelvoorkomend element, voornamelijk in het strafrecht. In de wetenschappelijke literatuur werd het sanctioneren veelal gezien als element uit het strafrecht. Echter, de laatste jaren is steeds meer aandacht besteed aan het sanctioneren in het bestuursrecht<sup>16</sup>. Voor onderhavig onderzoek is het van belang dat het begrip 'sanctie' eerst duidelijk gedefinieerd wordt. In zijn doctoraalscriptie Nederlands Recht beschrijft Den Houdijker (2006) op basis van literatuuronderzoek de verschillende benaderingen van het begrip sanctie. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke begripsvorming van sancties. De verschillen tussen de omschrijvingen van de sanctie op de twee rechtsgebieden zijn volgens Houdijker (2006) op drie punten zichtbaar. Ten eerste kan, in tegenstelling tot een sanctie binnen het strafrecht, een sanctie in het bestuursrecht preventief worden opgelegd. Hierbij wordt de sanctie dan gezien als middel om een dreigende overtreding te voorkomen. Binnen het strafrecht kan een sanctie enkel gebruikt worden als reactief machtsmiddel<sup>17</sup>. Bovendien ligt de nadruk bij een strafrechtelijke sanctie op leedtoevoeging en ontbreekt deze nadruk, in zijn algemeenheid, bij de bestuursrechtelijke sanctie. Dit tweede punt dat Van Houdijker (2006) noemt is wat achterhaald. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) noemt namelijk een bestuurlijke sanctie, welke bestraffend van aard is en

<sup>15</sup> Wwb, 2007, art. 18 lid 2

<sup>16</sup> Den Houdijker, 2006, p 4

<sup>17</sup> Van Houdijker, 2006, p 10

resulteert in de verplichting tot de betaling van een geldsom. Deze sanctie wordt de bestuurlijke boete genoemd<sup>18</sup>. Bovendien heeft de bestuurlijke boete, evenals de strafrechtelijke sanctie, het doel om het voordeel, dat door het overtreden van de norm is verkregen, weg te nemen<sup>19</sup>. Het opleggen van een geldelijke boete kan, gezien het voorgaande, wel degelijke worden gekwalificeerd als een leedtoevoegende sanctie. Hierdoor ontbreekt op dit punt een duidelijk verschil tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sanctie. Tot slot geven de benamingen, wel een duidelijk verschil aan: de strafrechtelijke sanctie wordt opgelegd door de strafrechter en de bestuursrechtelijke sanctie wordt door het bestuur opgelegd<sup>20</sup>.

Onderhavig onderzoek richt zich op het opleggen van sancties door gemeenten bij normovertredingen op het gebied van de Wwb. Op dit terrein is het mogelijk dat de aard van een sanctie strafrechtelijk of bestuursrechtelijk is. Een situatie waarin een gemeente strafrechtelijk handhaaft doet zich voor wanneer een cliënt grootschalige fraude pleegt. Zoals later in dit onderzoek wordt uiteengezet is hier gekozen voor het belichten van één overtreding en daarmee één sanctie. Doordat deze centraal staande sanctie bestuursrechtelijk van aard is, zal in het verdere onderzoek niet nader worden ingegaan op de strafrechtelijke sanctie.

Bij het definiëren van het begrip 'sanctie' kan van verschillende bronnen worden uitgegaan. Zo kan bijvoorbeeld de definitie van Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male (2008) worden gezien. Door deze auteurs worden sancties gedefinieerd als:

*'door publiekrecht voorziene, belastende maatregelen die de overheid tegen een burger kan aanwenden als reactie op het niet naleven van verplichtingen die voortvloeien uit de bestuursrechtelijke normen'*<sup>21</sup>.

Bovenstaande definitie sluit bijzonder goed aan op de omschrijving en de toepassing van een sanctie in onderhavig onderzoek. Toch kan, in de zoektocht naar definities van sancties, niet worden voorbijgegaan aan de wetgeving binnen het bestuursrecht. Het boek van Van Wijk et al (2008) heeft de titel 'Hoofdstukken van bestuursrecht'. De, hiervoor genoemde, definitie van sancties uit dit boek vindt zijn oorsprong dan ook in het bestuursrecht. Als basis voor het bestuurrecht dient de Algemene wet bestuursrecht (Awb), die hiervoor al is aangehaald. In deze wet worden de verschillende in het bestuursrecht geldende sancties eveneens gedefinieerd. De wet definieert de bestuurlijke sanctie als volgt:

*'een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting of onthouden aanspraak'*<sup>22</sup>

Hoewel de Awb-definitie de basis vormt voor bestuursrechtelijke sancties, zal in onderhavig onderzoek de definitie van een sanctie van Van Wijk et al (2008) worden gehanteerd. De reden hiervoor ligt bij de mate van duidelijkheid. Laatst genoemde sanctiedefinitie sluit, zoals eerder aangegeven, bijzonder goed aan bij het onderwerp van onderhavig onderzoek.

Wat opgemerkt dient te worden is, dat de definitie van Van Wijk et al (2008) al enigszins een voorsprong neemt op de verdere uiteenzetting van de sanctie die in onderhavig onderzoek centraal staat. De definitie van Van Wijk et al (2008) spreekt namelijk enkel over maatregelen. Zoals in het voorgaande bij de verschillen tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties al duidelijk is geworden, noemt de Awb<sup>23</sup> naast de maatregel

---

<sup>18</sup> Awb, art. 5:40

<sup>19</sup> Van Houdijker, 2006, p 10

<sup>20</sup> Van Houdijker, 2006, p 12

<sup>21</sup> Van Wijk et al, 2008, p 452

<sup>22</sup> Awb, art. 5:2 lid 1a

<sup>23</sup> Awb, art. 5:40

een andere vorm van een bestuurlijke sanctie. Noordam (2006) sluit hierbij aan door, naast de maatregel, de bestuurlijke boete te noemen als een bestuurlijke sanctie<sup>24</sup>. Door in dit onderzoek de definitie van Van Wijk et al (2008) een centrale positie te geven, wordt de bestuurlijke boete niet meegenomen in het begrip sanctie. Deze keuze, van het buiten beschouwing laten van de (bestuurlijke) boete als sanctie in onderhavig onderzoek, laat zich als volgt verklaren. Hoewel in vrijwel alle socialezekerheidswetten van 1996 de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete vanaf 1996 is opgenomen<sup>25</sup>, kent de Wwb deze mogelijkheid niet. De Wwb kent enkel de maatregel, omdat dit instrument geacht wordt de effectiviteit te bevorderen. Bovendien beantwoordt de maatregel de behoefte tot het leveren van maatwerk bij de handhaving beter<sup>26</sup>.

#### Administratieve maatregelen

Een administratieve maatregel wordt door Deben (2004) omschreven als 'een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting'<sup>27</sup>. Deze definitie is bijzonder algemeen en raakt de hiervoor gegeven definitie van de bestuursrechtelijke sanctie. Om dieper in te kunnen gaan op de soorten maatregelen, en uiteindelijk tot de typering van de in onderhavig onderzoek centraal staande maatregel op het gebied van de Wwb te komen, is het noodzakelijk enkele gemeenschappelijke kenmerken van een maatregel te behandelen. Ten eerste zijn deze maatregelen een bestuurshandeling waarop de algemene eisen die voor besluiten gelden van toepassing zijn<sup>28</sup>. Daarnaast komt de bevoegdheid tot het opleggen van maatregelen toe aan een bestuursorgaan zonder tussenkomst van een rechter<sup>29</sup>. Ten derde betekent dit, dat bij het opleggen van maatregelen de uitvoering en de uiteindelijke handhaving in dezelfde hand liggen. Ten vierde hebben administratieve maatregelen tot doel dat ze opgelegd worden om een situatie weer in overeenstemming met de bestuursrechtelijke norm te brengen. Hierdoor is de maatregel te kenmerken als een herstelsanctie volgens art. 5:2 lid b. Ten slotte is in zijn algemeenheid geen sprake van een handhavingplicht, maar van beleidsvrijheid bij het al dan niet opleggen van een administratieve maatregel<sup>30</sup>.

Naast overeenkomsten is eveneens onderscheid te maken tussen verschillende bestuursrechtelijke maatregelen. Zo is een onderverdeling te maken tussen de doelgroep waarop de maatregel gericht is. Dit kan een concreet geval zijn of de maatregel kan gericht zijn op het tegengaan van misbruik van een norm in het algemeen<sup>31</sup>. Bovendien kan onderscheid gemaakt worden tussen het tijdstip waarop de maatregel wordt opgelegd. Gebeurt dit voordat de norm is overtreden dan betreft het een preventieve maatregel. Wanneer de norm al overtreden is, wordt gesproken van het opleggen van een reactieve maatregel. Het meest gehanteerde onderscheid is echter het verschil tussen reparatoire en punitieve sancties.

In de memorie van toelichting van het vierde tranche Algemene wet bestuursrecht (Awb)<sup>32</sup> wordt dit onderscheid tussen reparatoire en punitieve sancties onderschreven. In het wetsvoorstel is echter voor andere benamingen gekozen. De wetgever spreekt in plaats van reparatoire en punitieve sancties respectievelijk over herstel- en bestraffende sancties<sup>33</sup>. Herstelsancties zijn gericht op het beëindigen of ongedaan maken van de overtreding of de gevolgen daarvan, dan wel het voorkomen van herhaling. Bestraffende

---

<sup>24</sup> Noordam, 2006, p 116

<sup>25</sup> Goudswaard & Heerma van Voss, 2006, p 3

<sup>26</sup> Noordam, 2006, p 379

<sup>27</sup> Deben, 2004, p 25

<sup>28</sup> Heldeweg, 2006, p 250

<sup>29</sup> Deben, 2004, p 25

<sup>30</sup> Heldeweg, 2006, p 247-249

<sup>31</sup> Vermeulen, 1971, p 21-23 in Deben, 2004

<sup>32</sup> Hierna te noemen: Awb

<sup>33</sup> TK, 2003-2004, 29 702, nr. 3, p 75



sancties daarentegen zijn gericht op het bestraffen van de overtreder<sup>34</sup>. De bestraffende sanctie ligt qua uitgangspunt hierdoor dicht bij de strafrechtelijke sanctie.

Zoals vermeld is het onderscheid tussen herstellende en bestraffende sancties eveneens te maken voor maatregelen. Nu is in het voorgaande al een keuze gemaakt voor het belichten verplichting die bijstandsgerechtigden hebben wanneer zij een bijstandsuitkering ontvangen. Onderhavig onderzoek richt zich namelijk op de verplichting om voldoende medewerking te verlenen bij het verkrijgen of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid. Wanneer deze verplichting niet is nagekomen door een bijstandsgerechtigde, legt de gemeente als bevoegd bestuursorgaan op basis van de Wwb, een maatregel op.

#### Maatregelen Wwb

Doordat de bijstandsgerechtigde de arbeidsverplichting niet nakomt, legt de gemeente een sanctie op, in de vorm van een maatregel. Echter, het niet nakomen van de arbeidsplicht kan verschillende oorzaken hebben. Dit is tot uitdrukking gebracht in de verschillende vormen van verwijtbare gedragingen, die worden onderscheiden en die leiden tot verschillende hoogten van de sanctie. Daarbij kan men denken aan een 5% verlaging van de uitkering voor de duur van één maand wanneer de bijstandsgerechtigde niet is ingeschreven bij het CWI of een korting van 20% op de uitkering voor de duur van één maand bij het niet of niet voldoende meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling<sup>35</sup>.

Voor onderhavig onderzoek is gekozen om één overtreding, en daarmee één sanctie, centraal te stellen. Gekozen is voor een 10% sanctie, die opgelegd wordt wanneer *niet of niet tijdig wordt voldaan aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling*<sup>36</sup>. Wanneer deze sanctie nader wordt belicht, is deze het best te kwalificeren als een herstelsanctie. Hoewel door het opleggen van de sanctie de bijstandsgerechtigde gestraft wordt met een korting van 10% van de uitkering voor een duur van één maand en de bijstandsgerechtigden deze sanctie veelal als een straf ervaren<sup>37</sup>, is het doel van deze sanctie niet enkel bestraffend. Door deze sanctie op te leggen wordt getracht de bijstandsgerechtigde zich (weer) aan afspraken te laten houden. Herhaling als het gaat om het niet aanwezig zijn bij afspraken voor arbeidsinschakeling, moet dus worden voorkomen. Wanneer de gekozen sanctie in een categorie moet worden geplaatst, sluit het voorgaande het best aan op de omschrijving van de herstelsanctie, zoals deze is omschreven in de Awb art. 5:2 lid b. Het onwenselijke gedrag moet worden beëindigd en de situatie dat men zich aan de verplichting gaat houden moet worden hersteld. Hoewel de omschrijving van de hier centraal staande sanctie het best overeenkomt met de beschrijving van de herstelsanctie uit de Awb, heeft de '10%' sanctie eveneens kenmerken van een punitieve sanctie. De korting op de uitkering, vanwege het tentoongespreide onwenselijke gedrag, kan ook opgevat worden als het opleggen van een boete. De straf is dan vormgegeven door eenmalige korting op de uitkering. Echter, het doel van de maatregel is dat de gesanctioneerde zich weer aan de regels gaat houden. Kortom, de centraal gestelde sanctie heeft het herstel als doel, maar heeft ten dele ook een bestraffend karakter.

In een onderhoud met de verschillende consultants van de gemeente Enschede naar voren is gekomen dat, volgens hen, het niet voldoende solliciteren de meeste voorkomende reden van sanctioneren is. Deze constatering geeft iets anders weer dan de data die, door middel van de doelgroeptrekking door de gemeente is, inzichtelijk is geworden<sup>38</sup>. In de gegeven periode (2010) zijn veruit de meeste sancties opgelegd voor

<sup>34</sup> TK, 2003-2004, 29 702, nr. 3, p 83

<sup>35</sup> Zie bijlage 1 voor een volledig overzicht van mogelijk verwijtbaar gedrag en de daaraan gekoppelde sancties

<sup>36</sup> Zie bijlage 1 bij sanctie code '5'

<sup>37</sup> Handboek Handhaving gemeente Enschede, 2009, p 7

<sup>38</sup> Een verdere uiteenzetting van deze doelgroeptrekking wordt gegeven in hoofdstuk 3

het niet nakomen van de norm met code '5', te weten het *niet of niet tijdig wordt voldaan aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling*<sup>39</sup>. Door te kiezen voor de meest voorkomende overtreding is de groep van potentiële respondenten het grootst en zullen de inzichten verkregen in dit onderzoek op de grootste groep van overtreders van toepassing zijn. Dit is zowel voor onderhavig onderzoek van belang als voor de gemeente Enschede.

#### 1.4 Het effect van sancties

Het niet of niet tijdig voldoen aan een oproep op een aangegeven plaats te verschijnen voor een gesprek i.v.m. arbeidsinschakeling, resulteert in het feit dat de bijstandsgerechtigde gesanctioneerd wordt. In bijlage 1 is een overzicht gegeven van de verschillende categorieën van verwijtbaar gedrag en de daarbij op te leggen sanctie. Hieruit is af te leiden dat, wanneer een bijstandsgerechtigde niet of niet tijdig verschijnt voor een gesprek, de hoogte van de sanctie 10% is van de bijstandsuitkering voor de duur van één maand. Dit betekent dat gedurende één maand de bijstandsgerechtigde 90% van de vastgestelde bijstandsuitkering ontvangt.

Om het gehele bijstandsbeleid van de Wwb in stand te kunnen houden, is het duidelijk dat bijstandsgerechtigden zich aan de verplichtingen moeten houden. Gebeurt dit structureel niet, en gemeenten treden niet op, dan kan dit op termijn invloed hebben op het maatschappelijk draagvlak van de sociale zekerheid in het algemeen en specifiek het rechtvaardigheidsgevoel van burgers in Nederland<sup>40</sup>. Kortom, ingrijpen bij het niet nakomen van verplichtingen verbonden aan de bijstand is noodzakelijk. Maar wat heeft de wetgever met het opleggen van een sanctie beoogd? Hiervoor zijn de verschillende vormen van sancties behandeld en is geconcludeerd dat de, voor onderhavig onderzoek, gekozen sanctie de meeste kenmerken vertoont van een herstelsanctie. Kenmerkend voor dit type sanctie is de beëindiging van de ongewenste, onrechtmatige situatie. Dit is van toepassing op de sanctie voor het niet of niet tijdig aanwezig zijn voor een gesprek, doordat de overtreder gekort wordt op de uitkering en zodoende geprikkeld wordt dit in de toekomst wel te doen. Hieruit vloeit het tweede doel van het opleggen van de sanctie voort, namelijk dat de sanctie beoogt te bewerkstellingen dat het ongewenste gedrag zich in de toekomst niet meer voordoet. 'Bijstandsgerechtigden moeten zich weer aan de regels gaan houden' en 'sanctieoplegging moet afschrikkend werken' aldus het devies van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>41</sup>.

De tweeledige werking van de eerder genoemde sanctie moge duidelijk zijn: naast een repressieve werking in de vorm van een korting op de uitkering na constatering van de overtreding, gaat er een preventieve werking van de sanctie uit. Deze preventieve werking is dan specifiek gericht op de overtreder. Daarentegen geven gemeenten door consistent en direct een sanctie op te leggen bij een overtreding een signaal af dat het niet nakomen van een verplichting bestraft wordt. Hierdoor gaat van het opleggen van een maatregel, zoals bovengenoemde sanctie, indirect een algemene preventieve werking uit<sup>42</sup>.

Bovenstaand in ogenschouw nemend is de conclusie te trekken dat de gemeente, door het opleggen van een sanctie, de bijstandsgerechtigde wil prikkelen, zodat deze in de toekomst zich wel de verplichtingen houdt. Deze prikkel, die de gemeente door het opleggen van een sanctie aan de overtreder geeft, beoogt een verandering. Zoals hiervoor vermeld, gaat er van de sanctie een preventieve werking uit. Deze werking is op het toekomstig gedrag van de bijstandsgerechtigde gericht. Het huidige ongewenste

---

<sup>39</sup> Zie bijlage 1 bij sanctie code '5'

<sup>40</sup> SZW, 2010, p 2

<sup>41</sup> SZW, 2010, p 5

<sup>42</sup> Deben, 2004, p 25

gedrag, dat resulteert in dat *niet of niet tijdig wordt voldaan aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling*, moet veranderen in gedrag dat conform de regels is en resulteert in het nakomen van de verplichting. Uit deze redenering is op te maken dat het opleggen van een sanctie een gedragsverandering bij de overtreder beoogt.

In het voorgaande is uitgegaan van een effect van de opgelegde sanctie. De vraag is echter of het opleggen van een sanctie wel effect heeft op het toekomstige gedrag van de bijstandsgerechtigde. En mocht er sprake zijn van een effect, wat is dan dit effect? Verandert het gedrag door de sanctie positief, dat wil zeggen de bijstandsgerechtigde gaat zich aan de verplichtingen en de regels houden? Of resulteert het opleggen van een sanctie in het tegenovergestelde effect, wat betekent dat de bijstandsgerechtigde zich door de sanctie juist laat demotiveren en uiteindelijk nog meer afspraken gaat missen? Kortom, de vraag is wat het effect van het toekennen van een sanctie is? Verandert de sanctie het gedrag van de bijstandsgerechtigde?

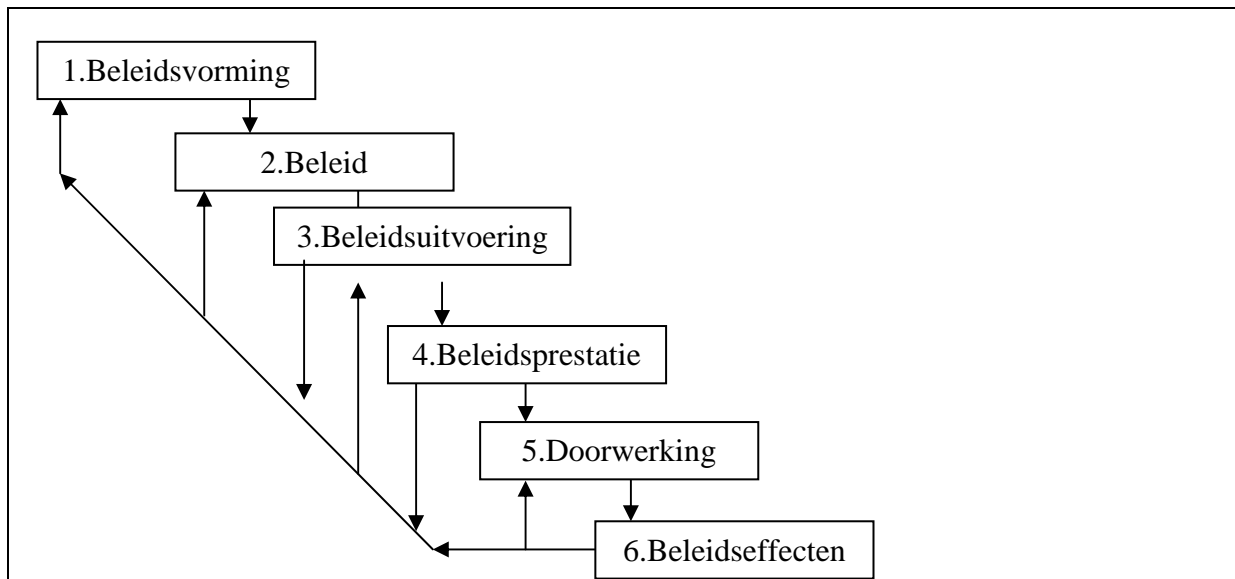
Deze onzekerheid van het effect van het opleggen van sancties wordt onderschreven door de gemeente Enschede. Doordat bij de gemeente Enschede in het geheel geen beeld bestaat van de beleidsuitvoering van de Wwb, in het bijzonder op het terrein van handhaving en sanctioneren, is het in eerste instantie noodzakelijk na te gaan aan wie de sancties worden opgelegd en waarom met de gestelde verplichting niet is nagekomen. Zodoende wordt een beeld gevormd van de handhavingspraktijk. Vervolgens kan worden bezien of de sanctie zijn doel bereikt heeft, namelijk dat cliënten na de sanctie wel op afspraken verschijnen. Tot slot kan lering worden getrokken uit de onderzoeksresultaten om zodoende in de toekomst het handhavingsbeleid nog effectiever te laten zijn. Om inzicht in dit alles te verkrijgen zal in onderhavig onderzoek de beantwoording van volgende probleemstelling centraal staan:

Wie zijn de normovertreders binnen de gemeente Enschede en waarom overtreden zij deze norm?

Om tot een beantwoording van deze centrale vraagstelling te komen, zullen in dit onderzoek een aantal onderzoeksvragen worden beantwoord. De onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. Hoe is het sanctiebeleid van de gemeente Enschede vormgegeven?
2. Wie overtreden de gestelde norm in de gemeente Enschede en waarom?
3. Wat is de reactie van gesanctioneerden op de toepassing van sanctie en waarom?

Als leidraad voor onderhavig onderzoek wordt het schema dat Bressers & Hoogerwerf (1995) hebben opgesteld voor beleidsevaluatie gebruikt. In het onderstaand kader is dit schema weergegeven.



Bron: Bressers & Hoogerwerf, 1995, p 126

Door het beleid van de gemeente Enschede ten aanzien van de sancties te construeren, wordt in dit onderzoek getracht antwoord te geven op de eerste onderzoeksvraag. Aan het opstellen van het sanctiebeleid door de gemeente liggen een aantal veronderstellingen ten grondslag. Deze veronderstellingen, die de basis vormen voor het te voeren beleid, worden de beleidstheorie genoemd<sup>43</sup>. Door deze beleidstheorie te construeren wordt het helder wat, op basis van de veronderstelde verbanden, met het beleid bereikt dient te worden. Op basis van de beleidstheorie wordt het doel van het sanctiebeleid achterhaald. De beantwoording van de eerste onderzoeksvraag combineert de eerste twee stappen uit het schema van Bressers & Hoogerwerf (1995).

Voor de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag wordt gebruik gemaakt van de beschikbare data uit de bestanden van de gemeente Enschede. Per cliënt wordt een digitaal dossier bijgehouden. In dit dossier zijn onder andere de startdatum van de uitkering, de re-integratietrajecten waaraan is deelgenomen en de eventueel opgelegde sanctie vermeld. Gezien het grote aantal bijstandsgerechtigden in de gemeente Enschede zal in dit onderzoek een onderscheid worden gemaakt tussen de cliënten. Echter, de belangrijkste voorwaarde in dit onderzoek is dat enkel de cliënten zijn meegenomen die in 2010 één of meerdere sancties hebben opgelegd gekregen. Door de beschikbare gegevens in te voeren in het statistische softwareprogramma SPSS kunnen de kenmerken van de doelgroep inzichtelijk worden gemaakt. Zodoende wordt de tweede onderzoeksvraag beantwoord, omdat gezien wordt wie de overtreders van de norm zijn. De beantwoording van de tweede onderzoeksvraag komt overeen met de derde en vierde stap in het schema van Bressers & Hoogerwerf (1995), doordat voor een deel de beleidsuitvoering wordt meegenomen en dat, wanneer de kenmerken van de doelgroep helder zijn, de beleidsprestaties kunnen worden gezien. De beleidsprestaties in onderhavig onderzoek komen tot uiting in de resultaten van het beleid. Deze resultaten zullen zichtbaar worden bij de analyse van het databestand van de doelgroep en zullen bijdragen aan de beantwoording van bijvoorbeeld de vraag of het opleggen van een sanctie heeft geleid tot minder onwenselijk gedrag. Bovendien wordt getracht te zoeken naar een verklaring voor het onwenselijke gedrag. Hierdoor is de tweede onderzoeksvraag aangevuld met de toevoeging 'waarom'.

Enigszins in het licht van de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag, zal voor de beantwoording van de derde onderzoeksvraag het hiervoor aangehaalde databestand worden gebruikt. De beantwoording van deze tweede vraag behelst de doorwerking van

<sup>43</sup> Bressers & Hoogerwerf, 1995, p 61

het beleid op de doelgroep (stap 5 in het schema). Door gebruik te maken van het databestand kan op statistisch niveau worden gezien hoe de reactie van de doelgroep is geweest. Echter, de belangrijkste methode van onderzoek dat hiervoor wordt gebruikt is het interview. Door een steekproef te trekken uit de doelgroep wordt een deel van deze doelgroep ondervraagd in telefonische interviews. De gegevens die met deze interviews worden verzameld leveren samen een beeld op van zowel de reactie als de gevolgen van de opgelegde sanctie bij gesanctioneerde cliënten in de gemeente Enschede. Hierdoor draagt het houden van interviews bij aan het tweede deel van deze tweede onderzoeksvraag, namelijk de 'waarom-vraag'. Hierbij gaat het wederom om het zoeken naar een verklaring voor het tentoongespreide gedrag van de cliënten.

Voor de beantwoording van de verklarende delen van de tweede en derde onderzoeksvraag wordt gebruik gemaakt van interviews. De interviews worden telefonische afgenomen en zijn semi-gestructureerd. Deze interviewopzet heeft als voordeel dat de interviewer vooraf al een structuur heeft, welke als richtlijn voor het gesprek kan dienen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid, bijvoorbeeld in gevallen van onduidelijkheid, door te vragen, dan wel uit te wijden. Voor de interviewer biedt een dergelijke vorm van interviewen de kans door te vragen bij een onduidelijk of onvolledig gegeven antwoord van de cliënten. Bovendien biedt het de cliënt de mogelijkheid zijn of haar antwoord te verduidelijken met een voorbeeld. Zodoende wordt een zo compleet mogelijk beeld geschetst van de verklaring achter het ten toongespreide gedrag en de ervaringen die de cliënten hebben met de opgelegde sanctie.

## 1.5 Relevantie

Door de Wet werk en bijstand op te zetten als een open-norm wetgeving heeft de wetgever getracht bij de uitvoering van de wet tot maatwerk te komen. Elke gemeente maakt een regio specifiek beleid welke gericht is op de uitvoering van de regels uit de Wwb. Door de wijze van uitvoering in grote mate aan de gemeenten als uitvoeringsinstanties van de Wwb over te laten, veronderstelt de wetgever dat de doelen van de Wwb effectiever kunnen worden gerealiseerd, aldus de memorie van toelichting van de Wwb.<sup>44</sup> Echter, doordat iedere gemeente het beleid afzonderlijk opstelt, is de kans groot dat dit beleid per gemeente verschillen vertoont. Mede hierdoor is ervoor gekozen het onderzoek te verrichten in één gemeente, de gemeente Enschede.

Door de medewerkers van het programmaonderdeel Werk en Inkomen van de gemeente Enschede is aangegeven dat dit onderzoek bij moet dragen aan het verkrijgen van inzichten in een tweetal aspecten van het Wwb-beleid. Ten eerste ontbreekt een algemeen beeld van de werking van het sanctiebeleid. Daarnaast is de specifieke vraag van uit de gemeente Enschede wat het effect is van het sanctiebeleid in de huidige vorm. Het eerste doel van dit onderzoek is dan ook in zijn algemeenheid een beeld te kijken van de werking van het sanctiebeleid van de gemeente Enschede. Bovendien zal het effect van één specifieke sanctie op het gebied van re-integratie onderzocht worden. Door middel van het houden van telefonische interviews onder de geselecteerde gesanctioneerden wordt gezien of met de opgelegde sanctie het gewenste effect is bereikt, namelijk een positieve gedragsverandering onder bijstandsgerechtigden als het gaat om het naleven van de verplichting tot het naar behoren voldoen aan een oproep te verschijnen voor een gesprek met betrekking tot arbeidsschakeling. De uitkomsten schetsen een beeld van de uitvoeringspraktijk en zullen bijdragen aan enkele aanbevelingen voor de toekomstige uitvoering van het sanctiebeleid.

De twee bovenstaande doelen laten zien dat onderhavig onderzoek maatschappelijke relevantie heeft. De verschillende inzichten dragen bij aan het optimaliseren van het beleid, wat de uitvoering ten goede komt. Dit kan tot uiting komen bij zowel de professionals (nog beter beleid dat beter aansluit bij de uitvoeringspraktijk) als bij de

---

<sup>44</sup> TK, 2002-2003, 28 870, nr. 3, p 2

bijstandsgerechtigden (een beter beleid dat gericht is op een nog snellere uitstroom uit de bijstand).

Naast de maatschappelijke relevantie beoogt dit onderzoek eveneens wetenschappelijk relevant te zijn. Deze laatste vorm van relevantie is terug te vinden in het soort onderzoek dat verricht is, namelijk een wetenschappelijke beleidsevaluatie en kent een tweetal aspecten. Ten eerste kenmerkt een dergelijk onderzoek zich door de toetsing van een (deel van een) beleid aan een wetenschappelijke theorie of geschiedt de evaluatie door middel van toetsing aan de beleidstheorie<sup>45</sup>. Dit onderzoek is als een onderzoek uit de laatste categorie te beschouwen. Hoewel een evaluatie van het sanctiebeleid van de gemeente Enschede kleinschalig is en bijzonder regiospecifiek, tracht dit onderzoek wel degelijk een bijdrage te leveren aan het functioneren van wetgeving, in dit geval de Wwb. Veel wetgeving kent dezelfde opzet als de Wwb (een open-norm) en vanuit dat oogpunt is het wetenschappelijk relevant wat de effecten zijn van een regionaal ontwikkeld beleid dat dient bij te dragen aan de doelbereiking van een nationale wet.

Bovendien is dit onderzoek niet enkel gericht op het in kaart brengen van oorzaak-gevolg-relaties, waarbij het beleid de oorzaak is van de waargenomen effecten. Naast het in kaart brengen van dergelijke relaties beoogt onderhavig onderzoek andere factoren bij het onderzoek te betrekken, welke niet direct uit het beleid voortvloeien, maar wel degelijk van invloed kunnen zijn op de uitvoering en de effecten van het beleid. Hierbij valt te denken aan de mate van informatievoorziening naar de bijstandsgerechtigde, de positie van de uitvoerende ambtenaren en het draagvlak voor het beleid onder alle betrokkenen<sup>46</sup>. Daarnaast volgt uit de literatuur, met betrekking tot het veranderen van gedrag, dat verschillende elementen van invloed zijn op dit gedrag. Door, bij het opstellen van de interviewvragen, rekening te houden met deze gedragspsychologische inzichten wordt eveneens bijgedragen aan de verklaring van het effect van de opgelegde sanctie.

Tot slot is dit onderzoek wetenschappelijk relevant op het gebied van het beoordelen van de effecten. Effectenonderzoeken hebben door de jaren heen op verschillende terreinen plaats gevonden en veelal werd voor het bepalen van de relatie tussen beleid en effecten of effectiviteit gebruik gemaakt van econometrische modellen. Hoewel deze modellen met grote zekerheid kunnen vaststellen of een beleid effect heeft en of de waargenomen veranderingen zijn toe te schrijven aan het beleid, blijft bij deze modellen de verklaring veelal achterwege. Deze methode staat bekend als de 'experimentele methode'. Daarnaast is er de 'theoriegestuurde methode', waar de evaluatie gebaseerd is op de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid<sup>47</sup>. Deze veronderstellingen worden, zoals eerder vermeld, de beleidstheorie genoemd. Door in dit onderzoek te toetsen of het sanctiebeleid effect heeft op het gedrag van bijstandsgerechtigden, het zij positief dan wel negatief, en door vervolgens verklaringen te zoeken voor deze effecten, worden beide bovengenoemde methoden gecombineerd. Deze doelstelling beantwoordt aan een 'oproep' uit de literatuur<sup>48</sup>, waar wordt gesteld dat het een uitdaging is voor beleidevaluatieonderzoekers om een evaluatie te verrichten met zowel een 'of-vraag' (de experimentele methode) als een 'hoe-vraag' (de theoriegestuurde methode).

---

<sup>45</sup> Bressers & Hoogerwerf, 1995, p 28

<sup>46</sup> Bressers & Hoogerwerf, 1995, p 29

<sup>47</sup> Scheepmaker et al, 2005, p 7

<sup>48</sup> Scheepmaker et al, 2005, p 7

## **1.6 Leeswijzer**

In het volgende hoofdstuk (2) zal de theorie, die ten grondslag ligt aan onderhavig onderzoek, worden besproken. Dit hoofdstuk zal resulteren in het reconstrueren van de beleidstheorie en daarmee in de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag. Hoofdstuk 3 belicht de onderzoeksmethoden. Hierbij komen de onderzoeksdoelen aan de orde, evenals wetenschappelijke begrippen als validiteit en betrouwbaarheid van een onderzoek. De onderzoeksresultaten, van zowel de statistische analyse van het databestand als de interviews, worden in hoofdstuk 4 gepresenteerd. Dit onderzoek wordt afgesloten met hoofdstuk 5, waarin de probleemstelling en de onderzoeksvragen worden behandeld.

## 2. Onderzoekskader

In de Wwb wordt de verplichting opgeworpen voor gemeenten alle beschikbare middelen in te zetten ten behoeve van het traject naar algemeen geaccepteerde arbeid voor een bijstandsgerechtigde<sup>49</sup>. Gedurende dit traject is de gemeente verplicht voorzieningen te treffen voor inkomstenondersteuning, mocht dit noodzakelijk te zijn. Deze laatste verplichting is de, hiervoor geïntroduceerde, bijstandsuitkering. De cliënt heeft hier dus recht op. Echter, het recht op begeleiding naar arbeid en het ontvangen van een bijstandsuitkering, brengt voor de cliënt eveneens verplichtingen met zich mee. Wanneer de cliënt niet aan deze verplichtingen voldoet, wordt door de gemeente handhavend opgetreden. Een belangrijk onderdeel hierbij het is het opleggen van een sanctie.

Centraal in dit onderzoek staat de vraag wie de sancties opgelegd krijgen en waar de gestelde norm wordt overtreden, waardoor de sanctie wordt opgelegd. Het doel van de sancties en de wijze waarop ze moeten worden toegepast is vormgegeven in het gemeentelijke sanctiebeleid. Dit beleid is het sluitstuk van het totale handhavingsbeleid van de gemeente Enschede.

Voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag wordt in het volgende een beeld geschetst van het sanctiebeleid van de gemeente Enschede. Het doel hiervan is helder te krijgen hoe het sanctiebeleid is vormgegeven. Bovendien wordt getracht het doel van het beleid en de, aan het beleid ten grondslag liggende, veronderstellingen in kaart te brengen. Dit laatste wordt door Bressers & Hoogerwerf (1995) het construeren van de beleidstheorie genoemd<sup>50</sup>. Bij de beschrijving van het gemeentelijke beleid wordt met name aandacht besteed aan de, in onderhavig onderzoek centraal staande, sanctie.

Met het verkrijgen van een beeld van het sanctiebeleid wordt eveneens een gedeelte van de tweede onderzoeksvraag beantwoord. Bezien wordt wat de gemeente Enschede voor maatregelen neemt om het gedrag van cliënten positief te beïnvloeden, zodat verplichtingen worden nagekomen en regels worden nageleefd. Daarnaast wordt ingegaan op het begrip gedragsverandering. Dit begrip is afkomstig uit de psychologie en is van belang voor onderhavig onderzoek, doordat de wetgever met het opleggen van een sanctie een verandering van gedrag beoogt. Door het opleggen van een sanctie wordt getracht het onwenselijke gedrag een halt toe te roepen en wordt getracht de cliënten zich weer aan de verplichtingen en regels te laten houden.

In het volgende wordt het begrip gedragsverandering (2.1) behandeld. Hier wordt uiteengezet wat in de wetenschappelijke literatuur wordt verstaan onder gedragverandering en hoe gedragsverandering gedefinieerd wordt in onderhavig onderzoek. Vervolgens zal worden ingegaan op het handhavingsbeleid van het Rijk (2.2). Dit beleid dient als basis voor het handhavings- en sanctiebeleid van de gemeente Enschede, welke in paragraaf 2.3 uiteen wordt gezet. Op basis van het gemeentelijke handhavings- en sanctiebeleid wordt gezien welke veronderstellingen ten grondslag liggen aan dit beleid en worden deze veronderstelling inzichtelijk gemaakt door het reconstrueren van de beleidstheorie (2.4). Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

---

<sup>49</sup> Voor het vervolg van dit onderzoek wordt gesproken over 'cliënten' in plaats van bijstandsgerechtigden. Reden ligt in het feit dat de gemeente Enschede bijstandsgerechtigden als cliënten getypeerd. Door deze typering over te nemen is het onderzoek qua typering in lijn met het beleid van de gemeente en wordt verwarring op dit punt ondervangen

<sup>50</sup> Bressers & Hoogerwerf, 1995, p 61



## 2.1 Gedragsverandering

Volgens de Van Dale is gedrag 'de manier waarop iemand zich gedraagt'<sup>51</sup>. Wanneer iemand zich gedraagt op een manier die als onwenselijk wordt ervaren, is dit onwenselijk gedrag. Hoe wel dit het intrappen van een open deur lijkt, is het voor onderhavig onderzoek van belang dit begrip te definiëren. Hiervoor is uiteengezet dat, wanneer op het gebied van re-integratie sprake is van onwenselijk gedrag, een sanctie opgelegd kan worden. Het opleggen van een sanctie is dan een middel om het doel van gedragsverandering te bewerkstelligen. Met name in de psychologie is gedrag, en in het verlengde daarvan gedragsverandering, veelal onderwerp van wetenschappelijk onderzoek. Volgens Azjen (1985) is een onderscheid te maken tussen twee soorten gedrag, namelijk gepland en automatisch gedrag<sup>52</sup>. In onderhavig onderzoek betreft het gepland gedrag. Het gedrag van cliënten kan worden veranderd, doordat dit gedrag gepland gedrag is. Er is sprake van een afweging om al dan niet aan de gestelde re-integratieverplichting te voldoen. Hierdoor wordt automatisch gedrag buiten beschouwing gelaten, doordat wordt aangenomen dat het al dan niet nakomen van de verplichting niet automatisch, dus zonder erover na te denken, gebeurt, maar dat er een keuze aan ten grondslag ligt.

Gepland gedrag is, de naam zegt het al, gedrag waarover wordt nagedacht. Aangenomen wordt dat het al dan niet nakomen van de verplichtingen voor re-integratie een vorm van gepland gedrag is<sup>53</sup>. Azjen stelt dat deze vorm van gedrag tot stand komt aan de hand van attitude, subjectieve sociale norm en waargenomen gedragscontrole. Deze drie factoren hebben allemaal invloed op de voorspeller van het vertoonde gedrag, intentie<sup>54</sup>.

Attitude wordt voor onderhavig onderzoek gedefinieerd als 'de neiging om gunstig of ongunstig te reageren op een object, persoon, instituut of gebeurtenis', waarbij attitudes ontstaan door 'een beredeneerde afweging van de voor- en nadelen van de uitkomsten van bepaald gedrag'<sup>55</sup>. Deze omschrijving in het licht van dit onderzoek plaatsend, is het voorstelbaar dat de cliënt de afweging maakt, bij het niet nakomen van de re-integratieverplichting, tussen het voordeel van vrijheid in het besteden van zijn of haar tijd en het nadeel van een korting op de uitkering.

De subjectieve norm is te definiëren als 'iemand's perceptie van de verwachtingen en opinies van andere mensen die belangrijk voor hem of haar zijn, zoals familie en vrienden. Hierbij zijn twee elementen van belang, namelijk 1) welke opinies en verwachtingen iemand *denkt* dat andere, voor hem of haar, belangrijke mensen hebben en 2) in hoeverre hij of zij zich iets *aantrekt* van deze opinies en verwachtingen'<sup>56</sup>. Voor een persoon die een sterke subjectieve norm ervaart, is het moeilijker gedrag te vertonen dat afwijkt van deze norm<sup>57</sup>. In onderhavig onderzoek kan de mate van subjectieve sociale norm zichtbaar worden in bijvoorbeeld de leefsituatie. Een hypothese in deze zin is dat alleenstaanden in mindere mate een subjectieve sociale norm ervaren, waardoor het voor hen 'eenvoudiger' is om het ongewenste gedrag, het niet nakomen van de verplichting, ten toon te spreiden.

Tot slot beïnvloedt de waargenomen gedragscontrole de intenties, maar ook het gedrag, van mensen. Deze waargenomen gedragscontrole is 'de mate waarin iemand het gevoel heeft dat hij of zij gemakkelijk zijn of haar gedrag kan veranderen. Dit is mede afhankelijk van de mogelijkheden die mensen (denken te) hebben om hun gedrag te

---

<sup>51</sup> Van Dale online, 2011

<sup>52</sup> Azjen, 1985 in: Schuitema 2003, p 6

<sup>53</sup> Zie einde van dit hoofdstuk voor de opsomming van aannames die ten grondslag liggen aan dit onderzoek

<sup>54</sup> Van Vendeloo, 2009, p 3

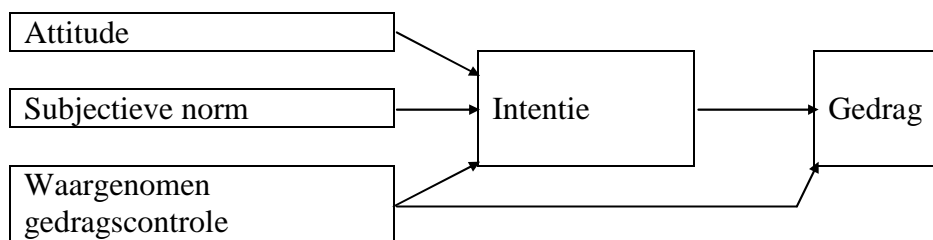
<sup>55</sup> Schuitema, 2003, p 7

<sup>56</sup> Schuitema, 2003, p 7

<sup>57</sup> Schuitema, 2003, p 8

veranderen<sup>58</sup>. Voor onderhavig onderzoek is het denkbaar dat de omgeving, van de cliënt die een sanctie opgelegd heeft gekregen, van invloed is op het aantal alternatieven dat een cliënt heeft voor zijn of haar geplande gedrag. Hierbij kan wederom gedacht worden aan de leefsituatie. Echter, Schuitema (2003) noemt het voorbeeld van iemand die dagelijks met de bus gaat en de buslijn wordt opgeheven. Hierdoor worden de keuzemogelijkheden ten aanzien van het reizen van A naar B voor de persoon ingeperkt. Voor dit onderzoek naar het gedrag van cliënten lijkt dit element van minder belang. Dit komt doordat een sanctie pas opgelegd kan worden, als er sprake is van verwijtbaarheid<sup>59</sup>. Aangenomen kan worden dat op het moment dat er sprake is van verwijtbaarheid, en daaruit volgend een opgelegde sanctie, de cliënt een keuze heeft gehad om de verplichting al dan niet na te komen. Hoewel waargenomen gedragscontrole als element wellicht van minder invloed is op het gedrag van de cliënten in onderhavig onderzoek, wordt dit element voor gedrag wel meegenomen als categorie voor de dataverzamelingsmethoden voor dit onderzoek, de interviews onder geselecteerde gesanctioneerden. De overige categorieën bestaan uit attitude, sociale norm en de hiervoor besproken eigenverantwoordelijkheid.

Het model van de theorie van planmatig gedrag ziet er als volgt uit:



Bron: Azjen (1985)<sup>60</sup>

Samenvattend richt onderhavig onderzoek zich op cliënten die een bijstandsuitkering ontvangen en die, doordat niet aan een re-integratieverplichting is voldaan, gesanctioneerd zijn. Het al dan niet nakomen van die verplichting is een 'geplande' actie en is beïnvloedbaar door middel van een interventie. Deze interventie is opgelegd in de vorm van een sanctie. Doordat men een sanctie opgelegd heeft gekregen is de intentie, voor de sanctie, negatief geweest. De vraag is of de sanctie de intentie, en daarmee het gedrag, van de cliënt heeft veranderd. Deze verandering komt tot uiting in een omslag van een negatieve naar een positieve intentie om het gewenste gedrag, het naleven van regels en verplichtingen, ten toon te spreiden.

Hoewel dit onderzoek zich richt op de cliënten en de reden van de normovertreding, kan niet worden voorbij gegaan aan het begrip 'gedrag'. Het moge duidelijk zijn dat door de interventie in de vorm van een sanctie een gedragsverandering wordt beoogd door de wetgever en daarmee door de gemeente. De gehanteerde vragenlijst, die in onderhavig onderzoek gebruikt wordt, houdt rekening met het voorgaande. Als basis voor deze vragenlijst dient de 'Tafel van 11' methode, welke rekening houdt met de elementen uit het schema van Azjen (1985), namelijk attitude, sociale norm en waargenomen gedragscontrole.

### 2.1.1 Persoonskenmerken

Hiervoor is gepland gedrag, en de betekenis hiervan voor dit onderzoek, uiteengezet. Deze uiteenzetting leert dat gedrag door intentie wordt beïnvloed. Intentie wordt

<sup>58</sup> Schuitema, 2003, p 8

<sup>59</sup> Verordening Werk en bijstand, art. 4.2 lid 2

<sup>60</sup> Uit Schuitema, 2003, p 9

vervolgens door een drietal aspecten gevormd. Wanneer deze opbouw nader wordt gezien is nog een andere verdeling te maken, welke mogelijk van invloed is op de keuze al dan niet de verplichting van de gemeente Enschede na te komen. Uit verschillende onderzoeken (SEOR, 2007; Van de Heijden et al, 2005) is gebleken dat verscheidene kenmerken van de gesanctioneerde cliënten eveneens van belang zijn, wanneer het gaat om de reactie, en daarmee het toekomstig gedrag, van de cliënt op de sanctie. Hierbij is onderscheid te maken tussen harde kenmerken (o.a. leeftijd, sekse) en zachte kenmerken (o.a. motivatie, gezinssituatie). Hoewel deze verdeling raakvlakken vertoont met het voorgaande, wordt in het volgende het verschil tussen harde en zachte kenmerken alsnog kort behandeld. Hiervoor is gekozen, omdat bij het bepalen van de doelgroep rekening is gehouden met de verschillende kenmerken.

#### *Harde kenmerken*

Leeftijd, geslacht en nationaliteit. Dit zijn persoonskenmerken die duidelijk zijn, ze zijn objectief en in essentie onveranderbaar. Allen zijn voorbeelden van harde kenmerken. Voor het maken van een onderscheid tussen de mening en/of het gedrag van een groep individuen, wordt veelal gebruik gemaakt van deze kenmerken. Denk bijvoorbeeld aan een opiniepeiling. Veelal wordt daarbij een verschil van mening tussen mannen en vrouwen weergegeven. Dit gebeurt niet zomaar. Mannen en vrouwen reageren anders op dezelfde zaken. Hetzelfde geldt voor de leeftijd van een persoon. Dit laatste wordt onderschreven door Van der Heijden et al (2005). Hun studie naar regelovertreding bij verschillende sociale zekerheidswetten geeft aan dat het kenmerk 'leeftijdsopbouw' bij de meeste overtredingen onder deze wetten van belang is<sup>61</sup>.

Voor onderhavig onderzoek zullen een aantal harde kenmerken worden gebruikt om tot een doelgroep te komen. Vervolgens wordt aan de hand van deze kenmerken gezien wie de overtreders van de gestelde norm zijn. Hierbij zijn de kenmerken 'leeftijd' en 'tijd in de bijstand' leidend. In hoofdstuk 3 zal verder worden ingegaan op de bepaling van de doelgroep en zal de keuze voor de belangrijkste harde kenmerken worden onderbouwd.

#### *Zachte kenmerken*

In tegenstelling tot harde kenmerken, zijn zachte kenmerken minder duidelijk. Uit het onderzoek van de SEOR<sup>62</sup>, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is, op basis van de eerste onderzoeksvraag van dit rapport, op te maken, dat zachte kenmerken in de persoon zelf zitten<sup>63</sup>. Deze kenmerken zijn moeilijk te vatten in cijfers. Daarbij komt dat zachte kenmerken, in tegenstelling tot harde kenmerken, aan verandering onderhevig zijn. Bij de behandeling van gedrag en gedragsverandering in de vorige paragraaf zijn al enkele zachte kenmerken genoemd, omdat zachte kenmerken volgens Azjen (1985) de basis vormen voor gepland gedrag. Voor het in kaart brengen van de zachte kenmerken van de doelgroep worden interviews gehouden. Zoals hiervoor opgemerkt zal de 'Tafel van 11' methode als basis dienen voor de interviewvragen. In de volgende paragraaf wordt deze methode kort behandeld.

### **2.1.2. De 'Tafel van 11'**

Voor het evalueren van de naleving van regels heeft het ministerie van Justitie in 2006 door het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (ERR) een instrument laten ontwikkelen, de 'Tafel van 11'. Het instrument is een model dat gebaseerd is op de gedragswetenschappen<sup>64</sup>. Op basis van elementen uit onder andere de, in hoofdstuk

---

<sup>61</sup> Van der Heijden et al, 2005, p 6

<sup>62</sup> SEOR is een zelfstandig onderzoeksbureau dat opereert onder de paraplu van de Erasmus Universiteit Rotterdam als onderdeel van de Erasmus School of Economics. SEOR tracht met onderzoek en advies het inzicht in sociaal-economische vraagstukken te vergroten. Daarmee hoopt SEOR een bijdrage te leveren aan het wetenschappelijk verantwoord oplossen van sociaal-economische problemen (bron: website SEOR).

<sup>63</sup> SEOR, 2007, p 1

<sup>64</sup> ERR, 2006, p 5

twee besproken, theorieën van Azjen (1985) wordt de 'Tafel van 11' onder meer binnen de sociale zekerheid gebruikt voor het in kaart brengen van de mate van naleving van wetten<sup>65</sup>. Wanneer de elf dimensies, waaruit de 'Tafel van 11' is opgebouwd, worden toegepast op de handhaving en de naleving van een wet, ontstaat een beeld van de sterke en zwakke kanten van deze wet op dit gebied<sup>66</sup>, een toets op nalevingsmotieven genoemd. Hierdoor is het mogelijk de 'Tafel van 11' te gebruiken bij het evalueren van handhavinginstrumenten, zoals in dit onderzoek de sanctie. Bovendien kan een verklaring worden gegeven voor de redenen van en de gedachten achter het regelovertrekend gedrag van de cliënt.

De 'Tafel van 11' bestaat uit elf dimensies, welke zijn ondergebracht in twee groepen: dimensies van spontane naleving en handhavingdimensies<sup>67</sup>. Onder de groep dimensies van spontane naleving valt de kennis van de regels, de kosten en baten bij naleving, de mate van acceptatie, de normgetrouwheid van de doelgroep en sociale norm van deze groep<sup>68</sup>. De groep van handhavingdimensies betreft de meldingskans, de controlekans, de detectiekans, de selectiviteit van controles door de overheid, de sanctiekans en de sanctie-ernst<sup>69</sup>. In bijlage 2 is een tabel opgenomen met de uitleg en de inhoud van de verschillende dimensies.

In hoofdstuk 3 zal nader worden uiteengezet op welke wijze de 'Tafel van 11' de basis vormt voor de vragenlijst. Nu duidelijk is wat wordt beoogd met het beleid, namelijk een beïnvloeding dan wel verandering van gedrag, zal in het volgende het daadwerkelijke beleid worden behandeld. Ten eerste komt het handhavingbeleid van het Rijk aan de orde. Vervolgens wordt de regionale uitwerking van dit Rijksbeleid, het gemeentelijke handhavingbeleid van de gemeente Enschede, in kaart gebracht.

## 2.2 Handhavingbeleid Rijk

Per vier jaar wordt door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een handhavingprogramma opgesteld. Dit programma betreft de handhavingplannen voor het domein van de arbeidswetgeving en, wat in het licht van onderhavig onderzoek van belang is, handhavingplannen voor de sociale zekerheid<sup>70</sup>.

Uit de begeleidende brief van de staatsecretaris, welke aan het plan vooraf gaat, is op te maken dat het beleid voor de periode 2010-2014 tweeledig is. Mensen die in een bijstandsuitkering ontvangen of gesubsidieerde arbeid verrichten, dienen zo snel mogelijk uit te stromen naar een 'gewone baan'. Bovendien is de staatssecretaris voornemens voor de komende periode (nog) meer te gaan toezien op de rechtmatigheid van de toegekende uitkering. In dit licht gaat veel aandacht uit naar het bestrijden van fraude met bijstandsuitkeringen. Misbruik van de sociale zekerheid heeft, zoals hiervoor is aangegeven, een negatieve invloed op het maatschappelijk draagvlak en zorgt bovendien voor onnodig hoge kosten voor de sociale zekerheid. Met een strikte fraudebestrijding beoogt het ministerie van SZW in de periode 2012-2015 tot een afname van het aantal uitkeringen te komen, wat in dezelfde periode moet leiden tot een besparing van structureel 180 miljoen euro<sup>71</sup>.

Naast de nadruk op repressieve maatregelen om fraudeurs te bestraffen en de oneigenlijk uitgekeerde gelden terug te verkrijgen, dient het handhavingbeleid zich volgens het ministerie van SZW te richten op het *voorkomen* van fraude. Waar fraudeurs

---

<sup>65</sup> Van der Mijl, 2009, p 16

<sup>66</sup> ERR, 2006, p 7

<sup>67</sup> ERR, 2006, p 9

<sup>68</sup> ERR, 2006, p 9-13

<sup>69</sup> ERR, 2006, p 13-16

<sup>70</sup> SZW, 2010, p 1

<sup>71</sup> SZW, 2010, p 1

die geen, beperkte of onvolledig informatie leveren aan de uitkeringsinstantie, repressief moeten worden gesanctioneerd met een boete van 3 maanden uitkering, dient de informatievoorziening aan de uitkeringsgerechtigden, betreffende de 'do's en dont's', te zorgen voor de preventieve bestrijding van fraudegevallen<sup>72</sup>. Door de intensieve samenwerking binnen de Werkpleinen, waar de gemeenten en het UWV samenwerken, worden werkwijzen op elkaar afgestemd. Mede hierdoor ontstaat rechtszekerheid<sup>73</sup> en de helderheid van het beleid wat voor de cliënten van groot belang is<sup>74</sup>. Beide aspecten van het beleid dragen zodoende bij aan de informatievoorziening richting de cliënten. Doordat helder is wat de regels zijn en wanneer welke overtredingen worden gesanctioneerd, gaat een preventieve werking uit van het heldere beleid en de intensieve samenwerking tussen gemeenten en het UWV.

Het handhavingsplan van het Rijk beijkend, valt het op dat de voorgestelde maatregelen in het bijzonder betrekking hebben op het voorkomen en het bestrijden van fraude. In het licht van de in onderhavig onderzoek uitgelicht re-integratie sanctie van het zonder opgaaf van reden afwezig zijn op een afspraak, biedt het handhavingsplan dus ook weinig houvast. Enkel in globale termen is dit handhavingsplan van toepassing op de hier uitgelichte sanctie. Het gaat dan vooral om de mate van informatievoorziening richting de cliënt betreffende de te volgen regels en, bij het niet nakomen van die regels, de op te leggen sanctie. Door deze informatievoorziening te optimaliseren worden de verplichtingen en regels voor cliënten inzichtelijker. Zodoende moet het aantal overtredingen, en daarmee het aantal sancties, terug worden gedrongen. Immers het kennen van de regels voorkomt regelovertrading<sup>75</sup>.

### 2.3 Handhavingsbeleid gemeente Enschede

Handhaving en re-integratie worden binnen de gemeente Enschede<sup>76</sup> gezien als versterkende onderdelen van een zogeheten 'strategische aanpak'. Deze beide onderdelen vullen elkaar aan als uitstrooinstrument en dragen bij aan de 'kortste route naar succes'. Dit succes is óf een duurzame uitstroom uit de bijstand óf het herstel van de rechtmatigheid<sup>77</sup>. Bij de gemeente worden beide aspecten dan ook als instrumenten ingezet om tot een gedegen uitvoering van de Wet werk en bijstand te komen. Dit laatste is, zoals hiervoor vanuit de visie van het Rijk is opgemerkt, van belang om voldoende draagvlak te creëren voor de financiering van het beleid door middel van bijstandsgelden. Het moge duidelijk zijn dat, wanneer een gemeente de bijstandsgelden structureel verstrekt aan mensen die hier geen recht op hebben, dit afbreuk doet aan het (maatschappelijk) draagvlak voor de bijstandsverlening in het algemeen.

Naast het belang van het creëren van maatschappelijk draagvlak voor het te voeren of het gevoerde beleid, heeft de invoering van de Wwb ervoor gezorgd dat de gemeenten onder de Wwb zelf volledig budgetverantwoordelijk zijn<sup>78</sup>. In deze nieuwe situatie moet de gemeente zorgen voor een sluitende financiering ten aanzien van het bijstandsbeleid. Waar eventuele overschrijdingen van het budget voor re-integratie en bijstand onder de Abw werden gedekt door het Rijk, moeten tekorten op dit punt onder de Wwb door de gemeente zelf worden aangevuld. De gedachte van het Rijk, dat hierdoor bij gemeente een prikkel ontstaat voor het voeren van een efficiënt en effectief bijstandsbeleid, wordt hiermee onderschreven.

---

<sup>72</sup> SZW, 2010, p 11

<sup>73</sup> Rechtszekerheid: gelijke gevallen, gelijke behandeling

<sup>74</sup> SZW, 2010, p 10

<sup>75</sup> SZW, 2010, p 20

<sup>76</sup> Hierna te noemen: 'de gemeente'

<sup>77</sup> Handboek Handhaving Enschede 2009

<sup>78</sup> TK 2002-2003, 28 870, nr. 3, p 2

De gemeentelijke budget/financiële verantwoordelijkheid in ogenschouw nemend, is het voor de gemeente van belang dat:

- de instroom in de bijstand zoveel mogelijk wordt beperkt en
- dat bijstandsontvanger zo snel mogelijk weer in hun eigen onderhoud kunnen voorzien door middel van algemeen geaccepteerde arbeid<sup>79</sup>

Uit het Handhavingsplan 2007-2010<sup>80</sup> van de gemeente is op te maken dat de laatste jaren, naast een repressief, een sterk preventief beleid is gevoerd. Deze focus richt zich op het beperken van de instroom in de bijstand en is in lijn met, het hiervoor behandelde, beleid van de Rijksoverheid. Wanneer men toch tot het verlenen van bijstand dient over te gaan en het aanbieden van re-integratietrajecten, wordt getracht de tweede doelstelling te bereiken door het te voeren beleid af te stemmen op een zo snel mogelijke uitstroom. Wanneer de verplichtingen, die aan het verkrijgen van een bijstandsuitkering zitten, niet worden nageleefd kan handhavend worden opgetreden om het tweede doel (uitstroom) alsnog te bereiken.

In dit licht is de, in onderhavig onderzoek uit te lichten, sanctie te plaatsen. Wanneer het handhavingsplan van de gemeente wordt gezien over de hiervoor genoemde periode, zijn verschillende speerpunten opgesteld. Deze punten kunnen worden onderverdeeld in vier pijlers, namelijk vroegtijdig informeren, optimaliseren van de dienstverlening, vroegtijdige detectie en afhandeling en daadwerkelijk sanctioneren. Genoemde pijlers vormen samen het programma Hoogwaardig Handhaven<sup>81</sup>.

Hoewel, evenals het Handhavingsplan van het Rijk, de focus van het gemeentelijke handhavingsbeleid op het voorkomen en het bestrijden van fraude ligt. De reden voor deze focus ligt in het feit dat met fraude de meeste kosten voor de gemeente gemoeid zijn<sup>82</sup>. Echter, uit gesprekken met medewerkers van het programmaonderdeel Werk en Inkomen, dat verantwoordelijk voor dit onderdeel van de Wwb is, is naar voren gekomen dat een sanctie op het terrein van fraude veelal tot beëindiging van de uitkering leidt. Volgens deze medewerkers is een onderzoek naar de mogelijke gedragsverandering van cliënten na het opleggen van een sanctie dan moeilijk te verrichten, doordat het recht op bijstand in dergelijke gevallen dan verdwijnt<sup>83</sup>. Doordat bij het overtreden van een re-integratieverplichting het opleggen van een sanctie in de meeste gevallen niet gepaard gaat met de beëindiging van de uitkering, is een onderzoek naar het effect van een sanctie op dit terrein beter mogelijk. Daarom is er in onderhavig onderzoek voor gekozen het effect van een re-integratiesanctie te onderzoeken, namelijk *het niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling*.

In het volgende worden de pijlers van het programma Hoogwaardig Handhaven kort behandeld. Hoewel de focus van het programma Hoogwaardig Handhaven bij fraudebestrijding ligt, wordt voor zover mogelijk het beleid in het licht van de, in onderhavig onderzoek, centraal staande sanctie gezien en worden de voorgestelde actiepunten helder gemaakt. Het doel hiervan is de onderliggende veronderstellingen van het gemeentelijke beleid inzichtelijker te krijgen. Naast het zoeken naar punten in het programma ten aanzien van de concrete sanctie wordt eveneens gekeken wat de gemeente voor acties voorstelt om positieve gedragsverandering, dus een verandering

---

<sup>79</sup> Handboek Handhaving Enschede, 2009, p 4

<sup>80</sup> Ten tijde van het schrijven van onderhavig onderzoek is het handhavingsplan voor 2011-2014 op voor de gemeente Enschede niet beschikbaar. Hierdoor wordt het gemeentelijke beleid op het handhavingsplan over 2007-2010 gebaseerd

<sup>81</sup> Handboek Handhaving Enschede, 2009, p 6

<sup>82</sup> Interviews beleidsmedewerkers gemeente Enschede 2011

<sup>83</sup> Interviews beleidsmedewerkers gemeente Enschede 2011

naar gedrag dat in overeenstemming is met de verplichtingen en regels, in zijn algemeenheid bij cliënten te bewerkstellingen.

### 2.3.1 Hoogwaardig Handhaven

#### *Vroegtijdig informeren*

Het is van belang dat de cliënten worden geïnformeerd over de controle op de naleving van de regels door de gemeente. Het gaat hierbij om informatie betreffende de verplichtingen van de cliënt, de wijze waarop hieraan moet worden voldaan, hoe de controle in grote lijnen in zijn werk gaat en wat de gevolgen zijn van het overtreden van de regels. Om dit alles te bewerkstelligen wordt door de gemeente een viertal instrumenten ingezet, te weten informatievoorziening aan de poort, de voortzetting van de 'Klantenkrant', een Quick-scan door de intake-unit en het digitaal loket<sup>84</sup>.

Het eerste punt komt tot uiting in een zo compleet mogelijke mondelinge voorlichting voor de cliënt, wanneer deze een bijstandsuitkering komt aanvragen. Bovendien is, in samenwerking met het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), een voorlichtingsbrochure opgesteld. In deze brochure is ruimte ingeruimd voor het handhavingsaspect. In vergelijking met de handhaving in de periode 2003-2006 is de nadruk op informatie richting de cliënt ten aanzien van gegevensvergelijking gegroeid. Tijdens het intake gesprek wordt de cliënt bewust gemaakt van de informatiebronnen die de gemeente gebruikt voor het controleren van gegevens. Hierbij is te denken aan o.a. GBA, Informatie Beheer Groep en Kadaster-online.

De Klantkrant is voor de gemeente eveneens een mogelijkheid om de informatie betreffende de voorwaarden, die verbonden zijn aan het verkrijgen van een bijstandsuitkering, naar de cliënt helder te maken. Nieuw hierbij is dat de gemeente het informatiemateriaal toetst. Door middel van enquêtes en metingen wordt gekeken of het materiaal en de inhoud ervan aankomt bij de cliënten. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van een Quick-scan, die dient als eerste, korte beoordeling van het recht op bijstand. Wanneer een cliënt zich meldt, volgt een gesprek van ongeveer 10 min waarin wordt beoordeeld in hoeverre de persoon in aanmerking komt voor bijvoorbeeld een bijstandsuitkering. Mocht de cliënt hiervoor in aanmerking komen, dan volgt een intake gesprek binnen een periode van twee weken<sup>85</sup>. Tot slot is het digitale loket. Deze internetsite van de gemeente geldt als online informatiebron. Allerhande informatie is op deze plek te vinden voor (toekomstige) bijstandsccliënten.

Hoewel de hiervoor genoemde instrumenten van zeer algemene aard zijn, is de achterliggende gedachte voor onderhavig onderzoek wel degelijk van belang. Door de cliënten op verschillende manieren te informeren over de voorwaarden en verplichtingen die verbonden zijn aan het ontvangen van bijstand, wordt verondersteld dat het naleven van de verplichtingen eerder en makkelijker door de cliënten te realiseren is.

#### *Optimaliseren dienstverlening*

Door de dienstverlening vanuit de gemeente te verbeteren wordt geacht dat de naleving van de regels door de cliënten eveneens verbeterd. Het optimaliseren richt zich voornamelijk op de informatieprocedures. Als voorbeeld wordt het digitaal klantendossier, dat inmiddels volop gebruikt wordt, genoemd. Hierdoor wordt voorkomen dat cliënten veelvuldig informatie moeten aanleveren en dat cliënten niet te maken krijgen met uitgebreide procedures.

Naast het vereenvoudigen van de procedures worden voor de periode 2007-2010 de volgende verbeterpunten ingevoerd ter optimalisering van de dienstverlening:

- Duidelijker en eenvoudiger maken van de procedure voor mutaties

<sup>84</sup> Handboek Handhaving Enschede 2009, p 6

<sup>85</sup> Handboek Handhaving Enschede 2009, p 9

- Bereikbaarheid van de gemeente voor de cliënt vergroten
- Deskundigheidsbevordering op het gebied van dienstverlening (bijvoorbeeld klantvriendelijkheid, duidelijkheid en rechtvaardigheid)
- Benutten van de ketensamenwerking (binnen het Werkplein) om procedures af te stemmen op elkaar ten behoeve van betere dienstverlening

Wanneer de instrumenten van deze pijler in het licht van, de in onderhavig onderzoek centraal staande sanctie, worden gezien (*niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling*) is het lastig om een direct verband te ontdekken. De verbeterde bereikbaarheid en het vergroten van de deskundigheid zouden kunnen bijdragen aan het naleven van de verplichting. Hierbij valt te denken aan het in goed overleg plannen van een afspraak, zodat de cliënt op het betreffende tijdstip ook werkelijk aanwezig kan zijn.

#### *Vroegtijdige detectie en afhandeling*

De gemeente hecht veel waarde aan de vroegtijdige detectie van fraude. Men wil, in een zo vroeg mogelijk stadium, deze overtreding zichtbaar maken. Door de gemeente wordt ingezet op detectie van fraude, in het bijzonder *voordat* de uitkering wordt toegekend. Deze doelstelling moet worden gerealiseerd door middel van de volgende maatregelen:

- Poortwachterfunctie
- Verificatie en validatie van gegevens
- Bureau Handhaving
- Controle via formulieren: Status-, Mutatie- en Inkomstenformulier
- Statusformulier
- Controle via themaonderzoeken
- Ontwikkeling en invoering risicomodule
- Gebruik koppelingen tussen gemeentelijke bestanden

Samengevat is de procedure betreffende (vroegtijdige) detectie als volgt ingericht:

Bij iedere cliënt die bijstand aanvraagt wordt, voordat het intakegesprek plaats vindt, een verkort administratief vooronderzoek verricht. De gegevens van dit onderzoek worden bij het intakegesprek gebruikt, waarbij eventuele onduidelijkheden direct kunnen worden opgemerkt. Op basis van de resultaten van het intakegesprek en de eventuele risicokenmerken die uit de risicomodule naar voren komen, kan worden besloten een nader onderzoek in te stellen. Dit onderzoek (een gesprek of een huisbezoek) wordt uitgevoerd door een consultant van de gemeente, welke belast is met handhavingtaken.

De hiervoor besproken pijler is duidelijk van toepassing op het bestrijden van fraude. Op de sanctie, die de focus is voor onderhavig onderzoek, is deze pijler nauwelijks van toepassing. Het betreft hier met name interne processen, waardoor de actiepunten in deze pijler eveneens niet of in zeer beperkte mate van toepassing kunnen zijn op het doel van de hier gekozen sanctie, de positieve gedragsverandering onder gesanctioneerden.

#### *Daadwerkelijk sanctioneren*

Onder het motto 'fraude mag NOOIT lonen!' is de gemeente er veel aangelegen geconstateerde fraude hard aan te pakken. In het Handhavingplan 2007-2010 is daarom de lijn van de periode daarvoor doorgezet en waar mogelijk aangescherpt.

De volgende instrumenten maken onderdeel uit van het plan:

#### *'Lik-op-stuk-beleid*

Wanneer sprake is van verzuim, een overtreding of van fraude dan wordt 'lik-op-stuk' gegeven. Dit betekent dat als sanctie de uitkering wordt verlaagd, de gefraudeerde



gelden worden teruggevorderd en dat er indien nodig aangifte wordt gedaan<sup>86</sup>. De hiervoor genoemd acties kunnen al dan niet gecombineerd worden toegepast.

Vanzelfsprekend is deze laatste pijler van toepassing op het onderwerp van dit onderzoek, de sanctie voor het ongewenste gedrag: *het niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling*. Door direct te sanctioneren wordt het ongewenste gedrag bestraft. Bovendien gaat er van het 'lik-op-stuk' beleid een duidelijk signaal uit: een overtreding, ook een relatief kleine zoals in onderhavig onderzoek centraal staat, wordt direct bestraft. Dit moet ertoe bijdragen dat in de toekomst de overtreding niet meer voorkomt.

## 2.4 Beleidstheorie

In het voorgaande is het handhavingsbeleid van de gemeente in kaart gebracht. Voor onderhavig onderzoek is het van belang achter het doel van het handhavingsbeleid, en in het bijzonder het sanctiebeleid, te komen. Wat wil de gemeente met het gevoerde beleid bereiken? Hoe denkt de gemeente, door middel van het beleid, bij te dragen aan het doel van de Wwb? Welke veronderstellingen liggen ten grondslag aan het gevoerde beleid? Deze vragen moeten gesteld worden om tot een gedegen reconstructie van de beleidstheorie te komen. Bij deze reconstructie is het van belang dat de, aan het beleid ten grondslag liggende argumenten, helder worden gemaakt. Voor onderhavig onderzoek is het daarbij vooral van belang dat gericht naar veronderstellingen wordt gezocht, die ten grondslag liggen aan het beleid als het gaat om gedragsverandering. Verder wordt specifiek gezocht naar veronderstelling in het beleid achter de, in dit onderzoek centraal staande, sanctie van 10% korting van de uitkering voor één maand voor het onwenselijke gedrag van *niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling*.

Bij het in kaart brengen van verschillende onderliggende argumenten bij een beleid kunnen een drietal argumenten worden onderscheiden: normatieve, causale en finale argumenten<sup>87</sup>. Door deze argumenten voor het sanctiebeleid inzichtelijk te maken, ontstaat de achterliggende gedachte achter het beleid: de beleidstheorie<sup>88</sup>. In het volgende worden deze (achterliggende) argumenten bij het sanctiebeleid per soort behandeld.

### 2.4.1 Normatieve argumenten

De norm van een beleid (of wetgeving) komt tot uiting in het doel ervan, dus wat willen de beleidsontwikkelaars met het beleid bewerkstelligen. Normatieve argumenten verwijzen naar de normen op basis waarvan het beleid een situatie als onwenselijk beschouwd<sup>89</sup>.

Om de normatieve argumenten achter het sanctiebeleid in beeld te brengen, moet worden gekeken naar het doel van dit beleid. Uit zowel het Handhavingsplan als het Handboek Handhaving blijkt, dat het doel van het sanctiebeleid vooral 'fraude nooit mag lonen' is. Daarom moet dit, wanneer hiervan sprake is, worden aangepakt. De gedachte hierachter is terug te voeren naar de norm van de Wwb, waarin fraude wordt gezien als maatschappelijk probleem en dat het daarom moet worden aangepakt<sup>90</sup>. Niet alleen de fraude 'an sich' moet worden geconstateerd en bestraft, maar ook het eigenbewustzijn en de verantwoordelijkheid van de cliënt ten aanzien van fraude dient te worden

---

<sup>86</sup> Dit gebeurt nadat de bepaalde zaak eerst administratiefrechtelijk is afgewikkeld. Zo moet de uitkering worden beëindigd of worden herzien, een maatregel worden opgelegd en worden de gelden teruggevorderd

<sup>87</sup> De Leeuw, 1984 in Coenen et al, 2010

<sup>88</sup> Bressers & Hoogerwerf, 1995, p 63-67

<sup>89</sup> Coenen et al, 2010, p 11

<sup>90</sup> Handhavingsplan Wwb 2007-2010, p 8

vergroot. Dit laatste is een belangrijk doel van het handhavingsbeleid. Binnen dit handhavingsbeleid wordt het sanctiebeleid gezien als een instrument om het gestelde doel te bereiken<sup>91</sup>.

Zoals aangegeven, richt zowel het Rijksbeleid als het gemeentelijk handhavingsbeleid zich in het bijzonder op fraude. Kijkend naar de, in onderhavig onderzoek centraal staande sanctie, betreft dit in de eerste plaats een re-integratiesanctie. Re-integratie en handhaving worden volgens het beleid gezien als elkaar aanvullende instrumenten in de strategische aanpak, waarbij ze bijdragen aan de 'kortste route naar succes'. Dit laatste houdt in, dat óf de rechtmatige situatie wordt hersteld (vooral bij fraude) of dat de cliënt uitstroomt naar algemeen geaccepteerde arbeid<sup>92</sup>. Vanuit de hiervoor omschreven richting waar normatieve argumenten naar verwijzen, kan worden geconcludeerd dat door niet op een afspraak voor arbeidsschakeling te verschijnen, de eerste stap naar re-integratie wordt gefrustreerd. Bovendien wordt van de cliënten verwacht dat zij zich aan de regels houden. Beide gevallen kunnen dan ook worden gezien als vormen van ongewenst gedrag. Dit komt doordat een snelle re-integratie, en daarmee een snelle en duurzame uitstroom, het doel is van het te voeren beleid van de Wwb<sup>93</sup>. Door het *niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling*, bemoeilijkt de cliënt de eerste stappen in dit proces.

#### 2.4.2 Causale argumenten

Een causale relatie is een situatie, waarin sprake is van een oorzaak-gevolg-relatie. Het gaat hierbij om de veronderstelling dat een gegeven oorzaak tot een bepaald gevolg leidt. Causale argumenten van een beleid zijn de algemene veronderstellingen betreffende de relatie tussen oorzaken en gevolgen op een beleidsterrein<sup>94</sup>. Er zijn drie typen causale argumenten te onderscheiden, namelijk 1) de veronderstelde oorzaken van een beleidsprobleem, 2) de mogelijke effecten van het beleid op de oorzaken van een beleidsprobleem en 3) de verwachte effecten van het beleid op het beleidsprobleem zelf<sup>95</sup>. Voor onderhavig onderzoek is vooral de laatste categorie causale argumenten van belang.

Uit de verschillende beleidsdocumenten is moeilijk vast te stellen wat in zijn algemeenheid de causale argumenten bij het gemeentelijke sanctiebeleid zijn. Echter, doordat het sanctiebeleid het sluitstuk is van het handhavingsbeleid<sup>96</sup>, kan binnen dit beleid naar dergelijke argumenten worden gezocht. Bij deze 'zoektocht' is het vanzelfsprekend dat men bij de vierde pijler van 'Hoogwaardig Handhaven' uitkomt, omdat het hierbij om daadwerkelijk sanctioneren gaat. Op basis van gesprekken met beleidsmedewerkers van de gemeente Enschede zijn de volgende causale redeneringen achter deze pijler naar voren gekomen:

'Indien er sprake is van verwijtbaarheid van de cliënt bij het niet nakomen van verplichtingen of fraude wordt het lik-op-stuk-beleid toegepast'

en

''het direct opleggen van een sanctie als gevolg van het toepassen van het lik-op-stuk-beleid leidt ertoe dat de cliënt zijn gedrag verandert en zich weer aan de regels van het beleid houdt'<sup>97</sup>

---

<sup>91</sup> Interviews beleidsmedewerkers gemeente Enschede

<sup>92</sup> Handboek Handhaving gemeente Enschede, 2009, p 5

<sup>93</sup> TK 2002-2003, 28 870, nr. 3, p 8

<sup>94</sup> Coenen et al, 2010, p 11

<sup>95</sup> Hoogerwerf, 1987, p 493-531 in Coenen et al, 2010, p 11

<sup>96</sup> Interviews beleidsmedewerkers gemeente Enschede

<sup>97</sup> Interviews beleidsmedewerkers gemeente Enschede

Naast deze redenering is het gemeentelijk beleid eveneens gericht op het voorkomen van overtredingen, dus de preventieve handhaving. In het kader van de verplichting, gehoor te geven aan de oproep te verschijnen op een afspraak betreffende een gesprek over de arbeidsinschakeling, kunnen de causale relaties, die aan de andere pijlers van Hoogwaardig Handhaven ten grondslag liggen, eveneens toepasbaar gemaakt worden. Het betreft hier dan met name de veronderstellingen bij de volgende pijlers:

*Vroegtijdig informeren:*

'Indien de aanvragers van bijstand zo volledig mogelijk worden geïnformeerd over de rechten en plichten die verbonden zijn aan het ontvangen van een bijstandsuitkering en er wordt duidelijk gemaakt, dat handhavend wordt opgetreden wanneer de plichten niet worden nagekomen, zal de nalevingsbereidheid en de eigenverantwoordelijkheid van de cliënt toenemen'

*Optimaliseren dienstverlening:*

'Door de procedures voor informatievoorziening richting de cliënt en vanuit de cliënt te vereenvoudigen en optimaliseren wordt het voor de cliënt makkelijker aan de verplichtingen te voldoen en worden de regels beter nageleefd'

Voorgaande argumenten kunnen worden gezien in het licht van preventie, dus het voorkomen van het, eerder genoemde, onwenselijk gedrag, dat door de cliënt wordt vertoond. Bovendien kunnen ze eveneens worden toegepast, wanneer een cliënt een sanctie opgelegd heeft gekregen. In dit laatste geval is het doel om herhaling van de overtreding te voorkomen en dienen de voorgenomen acties, die bij de pijlers worden ingezet, als instrumenten om onwenselijk gedrag van de cliënt te veranderen in gewenst gedrag. Vanuit deze redenering worden eveneens de, hierna te bespreken, finale argumenten duidelijk.

### 2.4.3 Finale argumenten

Deze argumenten hebben betrekking op de relatie tussen doel en middel. De primaire doelstelling van het (overheids)beleid is de vermindering van een maatschappelijk probleem. Finale argumenten zijn een samenvoeging van de normatieve argumenten, deze bepalen welke doel het beleid nastreeft, en causale argumenten, welke zorgen voor de onderbouwing van de keuze van inzet van een bepaald middel<sup>98</sup>.

De gedachte bij het te voeren beleid is, dat het beleid moet bijdragen aan een gedragsverandering van bijstandsccliënten. Cliënten moeten zich, uit zichzelf, aan de regels van het beleid houden, met andere woorden de eigenverantwoordelijkheid moet worden ontwikkeld. Wanneer aan die regels wordt voldaan is er sprake van een rechtmatige besteding van de gemeenschapsgelden voor de sociale zekerheid en wordt verondersteld dat de cliënt sneller zal uitstromen uit de bijstand richting algemeen geaccepteerde arbeid.

De combinatie tussen de normatieve en causale argumenten maakt de finale argumenten achter het Wwb beleid zichtbaar:

*Cliënten dienen zich te houden aan regels die verbonden zijn aan het ontvangen van een bijstandsuitkering. Gebeurt dit niet, en is dit verwijtbaar, dan wordt de cliënt direct gesanctioneerd om een (positieve) gedragsverandering te bewerkstelligen. Hierdoor wordt getracht ervoor te zorgen dat de cliënt zich weer aan de regels houdt.*

Mocht de bovengenoemde finale relatie zich in de praktijk daadwerkelijk voordoen, kan een volgende finale relatie worden opgesteld:

---

<sup>98</sup> Coenen et al, 2010, p 12

*Doordat de cliënten zich aan de regels houden zullen de cliënten sneller uitstromen naar algemeen geaccepteerde arbeid.* Dit laatste is een doel van het gehele handhavingsbeleid en daarmee van de Wwb.

Voor dit onderzoek is de laatst finale relatie minder van belang dan de eerste, betreffende de beoogde gedragsverandering. Deze veronderstelling zal worden onderzocht. Mocht het lik-op-stuk-beleid bij het toekennen van een sanctie bij het verwijtbare gedrag *van niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling* een positief effect hebben op de gedragsverandering van cliënten, dan is het mogelijk, dat dit weer bijdraagt aan een verhoogde uitstroom. Echter, het is niet het primaire doel van dit onderzoek deze relatie te onderzoeken.

## 2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is een uiteenzetting gegeven van de begrippen gedrag en gedragsverandering. Daarnaast is ingegaan op zowel het beleid van het Rijk ten aanzien van handhaving als het daaruit voortvloeiende gemeentelijke handhavings- en sanctiebeleid. Hiermee is antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag van dit onderzoek.

Op basis van literatuur uit de psychologie met betrekking tot gedrag is de conclusie getrokken dat het verwijtbare onwenselijke gedrag dat cliënten vertonen op basis waarvan zij gesanctioneerd worden, als gepland gedrag te typeren is. Kenmerkend voor dit gedrag is, dat dit gedrag beïnvloedbaar is door middel van een interventie. Voor onderhavig onderzoek is de interventie de sanctie die opgelegd is voor het onwenselijke gedrag *niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling*. Het doel van deze interventie is het veranderen van de intentie van de cliënt. Er wordt dan een verandering van negatief (het niet nakomen) naar positief (het wel nakomen) beoogd.

Door in dit hoofdstuk een uiteenzetting te geven van het handhavingsbeleid van het Rijk en met name van het handhavingsbeleid van de gemeente Enschede, is helder geworden wat de gemeente doet om de gedragsverandering te bewerkstelligen. Binnen het gemeentelijk handhavingsbeleid komt dit vooral tot uiting door het daadwerkelijk sanctioneren van cliënten die onwenselijk gedrag vertonen. Door, volgens het lik-op-stuk-beleid, een overtreder direct te sanctioneren wordt getracht de intentie van de cliënt om de verplichting na te komen positief te beïnvloeden. Echter, door de cliënten duidelijk en vroegtijdig te informeren als het gaat om de rechten en plichten verbonden aan het ontvangen van een bijstandsuitkering en te zorgen voor een optimale dienstverlening vanuit de gemeente richting de cliënt wordt eveneens getracht het gedrag van de cliënt te beïnvloeden. In dit laatste geval spreekt men van preventieve handhaving.

Tot slot is inzichtelijk gemaakt hoe het handhavings- en sanctiebeleid van de gemeente Enschede is vormgegeven, hoewel deze uiteenzetting is toegespitst op de, in onderhavig onderzoek centraal staande, overtreding en sanctie. Deze uiteenzetting is noodzakelijk aangezien de Wwb de gemeenten een grote mate van beleidsvrijheid geeft bij het opstellen van dit beleid. Hierdoor kan het zo zijn, dat het handhavings- en sanctiebeleid van de ene gemeente verschilt met dat van een andere gemeente. Daarnaast zijn, door het bezien van het gemeentelijk beleid, de normatieve, causale en finale argumenten, die ten grondslag liggen aan het beleid, helder geworden. Deze argumenten vormen de basis van dit onderzoek, aangezien ze weergeven op welke veronderstellingen het beleid, en in het bijzonder de toepassing van de in dit onderzoek belichte sanctie, is gebaseerd. Gezien de kwalitatieve aard van dit onderzoek (waarover in hoofdstuk 3 meer) zijn de causale argumenten van minder belang, aangezien het bij een kwalitatief onderzoek niet zo zeer gaat om het opsporen en onderzoeken van oorzaak-gevolg relaties.

In het hoofdstuk 3 zal de methodologische verantwoording aan de orde komen. Hierbij wordt ingegaan op de wijze, waarop de data uit de (uitvoerings)praktijk wordt verzameld. Bovendien wordt belicht hoe de inzichten, verkregen uit de data, zullen worden getoetst in de empirie.

### 3. Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de opzet van dit onderzoek. Ten eerste wordt het doel en de opzet van het onderzoek besproken (3.1). Vervolgens worden in de tweede paragraaf de onderzoeksmethoden, die de basis vormt van onderhavig onderzoek, belicht. Paragraaf 3.3 zal ingaan op de opzet van de interviews die zullen dienen om het gedrag van een cliënt na een sanctie in kaart te brengen. Daarnaast wordt de wijze van selectie van de interviewrespondenten uiteengezet. Tot slot komen in paragraaf 3.4 de begrippen validiteit en betrouwbaarheid voor onderhavig onderzoek aan de orde.

#### 3.1 Onderzoeksdoel en -opzet

##### *Onderzoeksdoel*

Een wetenschappelijk onderzoek kan verschillende doelen hebben. Het in een categorie plaatsen van een onderzoek is afhankelijk van het onderwerp en de probleemstelling van het onderzoek. In onderhavig onderzoek is de vraag gesteld wie de normovertreders binnen de gemeente Enschede zijn en waarom zij deze norm overtreden. In de kern is dit onderzoek een evaluatieonderzoek. Dit is ook het type onderzoek waar het schema van Bressers & Hoogerwerf uit hoofdstuk 1 opgesteld is. In zijn boek over evalueren noemt Swanborn het verzamelen, analyseren en het rapporteren als directe doelen voor dit type onderzoek<sup>99</sup>. Dit komt overeen met onderhavig onderzoek, waarin data met betrekking tot het aantal gesanctioneerden en hun kenmerken (leeftijd, tijd in de bijstand en wel of geen een recidivist) worden verzameld en vervolgens geanalyseerd. Deze analyse moet bijdragen aan het antwoord op de probleemstelling, zodat helder wordt wie de overtreder is en waarom de norm is overtreden. Door deze bevindingen in rapportvorm te presenteren en te overhandigen aan de gemeente Enschede wordt aan het laatste kenmerk dat Swanborn (2007) noemt gehoor gegeven.

Naast de doelen van evaluatieonderzoek, die Swanborn (2007) onderscheidt, zijn wetenschappelijke onderzoeken te typeren als beschrijvend, verkennend en verklarend. Deze typen onderzoeken worden door Earl Babbie (2004) genoemd als de meest voorkomende doelen bij sociaal onderzoek<sup>100</sup>, waar onderhavig onderzoek een voorbeeld van is. Kijkend naar de kenmerken, die Babbie (2007) per type<sup>101</sup> noemt, heeft dit onderzoek elementen van zowel een beschrijvend als een verklarend onderzoek. Ten eerste wordt in dit onderzoek een beschrijving gegeven van het beleid van de gemeente Enschede ten aanzien van het opleggen van sancties, het sanctiebeleid. De veronderstellingen waarop dit beleid is gestoeld, de beleidstheorie, vormt het resultaat van deze beschrijving. Naast een beschrijving van het beleid geeft het gecreëerde databestand een beeld van wie de overtreiders binnen de gemeente Enschede zijn. Het verklarende gedeelte van dit onderzoek zit verpakt in het tweede deel van de probleemstelling, namelijk de vraag waarom cliënten de, in onderhavig onderzoek centraal staande norm, overtreden. Door het houden van telefonische interviews wordt de 'gedachte' achter het overtreden van de norm achterhaald. Bovendien is de respondenten gevraagd naar de beleving van en met de sanctie. Hierdoor zijn inzichten verkregen met betrekking tot de gevolgen van het opleggen van een sanctie.

---

<sup>99</sup> Swanborn, 2007, p 15

<sup>100</sup> Babbie, 2004, p 87

<sup>101</sup> Babbie, 2004, p 89-90

### Onderzoeksopzet

Om de doelen van dit onderzoek te realiseren dient er sprake te zijn van een gedegen onderzoeksopzet. Voor onderhavig onderzoek is het niet mogelijk gebruik te maken van de traditionele (experimentele) onderzoeksontwerpen. De meest voorkomende experimentele opzet van een onderzoek is er één met zowel een voor- als een nameting (pre- and posttest). In onderhavig onderzoek is dat niet haalbaar, omdat niet vooraf bekend is wanneer de sanctie wordt opgelegd. Een andere mogelijkheid is te kiezen voor een quasi-experimentele opzet. Shadish et al (2002) geven een aantal voorbeelden van dergelijke onderzoeksdesigns. Doordat, zoals hiervoor besproken, bij onderhavig onderzoek geen pre-test mogelijk is, blijft enkel de mogelijkheid tot het opzetten van een One-Group Posttest-Only design over. Shadish et al (2002) merken op dat deze opzet vatbaar is voor bijna alle bedreigingen van de interne validiteit<sup>102</sup>. Een bijkomend probleem is dat er niets over de situatie kan worden gezegd wanneer de interventie niet zou hebben plaats gevonden, dus wanneer de sanctie niet zou zijn opgelegd. De verklaring hiervoor is, het ontbreken van een controle groep die niet aan de interventie wordt blootgesteld<sup>103</sup>.

In het voorgaande is al besproken dat dit onderzoek is opgezet als een beschrijvend en verklarend evaluatieonderzoek. De opbouw van een dergelijk onderzoek is overgenomen van Bressers & Hoogerwerf (1995) en dit schema is in hoofdstuk 1 al weergegeven. Bij de vijfde stap uit het schema (doorwerking) wordt de, eveneens door beide auteurs geïntroduceerde, 'doorwerkingsanalyse' als basis genomen. Deze analyse is gestoeld op een tweetal hoofdvragen: 1) Hoe reageren de beleidssubjecten op de toepassing van het beleidsinstrument? en 2) In hoeverre komt deze reactie overeen met de door het beleid beoogde reactie?<sup>104</sup>. De eerste vraag komt overeen met de derde onderzoeksvraag uit onderhavig onderzoek. Daarnaast kan de tweede vraag van Bressers & Hoogerwerf (1995) worden geïnterpreteerd als een verklarende vraag. Uitgaande van deze interpretatie komt deze vraag overeen met de vierde onderzoeksvraag uit dit onderzoek.

### 3.2 Methoden van onderzoek

De probleemstelling in dit onderzoek bestaat uit een beschrijvend deel ('wie zijn de overtreders?') en een verklarend deel ('waarom wordt de norm overtreden?'). Om tot een gedegen beantwoording van deze probleemstelling te komen, is in onderhavig onderzoek gebruik gemaakt van zowel kwantitatieve als kwalitatieve methoden. Hoewel beide methoden worden gebruikt, is dit onderzoek vooral opgezet als een kwalitatief onderzoek. Bergsma (2003) geeft aan dat kwalitatief onderzoek met name gericht is op het begrijpen en interpreteren van processen, gebeurtenissen of ontwikkelingen, waarbij het onderzoek zich met name richt op de diepte en niet op de breedte<sup>105</sup>. Deze omschrijving komt overeen met het tweeledig doel van dit onderzoek, namelijk zowel het beschrijven als het verklaren van de groep overtreders van de norm en daarnaast het begrijpen waarom men de norm heeft overtreden.

In de praktijk wordt bij het verschil tussen kwalitatief en kwantitatief onderzoek veelal het gebruik van cijfers gebruikt. Kwantitatief zou dan enkel op 'de cijfers' gericht zijn en kwalitatief onderzoek juist niet. Bergsma (2003) geeft aan dat dit een te enge opvatting is. Volgens hem zijn getallen bij kwalitatief onderzoek zeker geen taboe, maar deze getallen dienen wel een meerwaarde te hebben<sup>106</sup>. Hoewel dit onderzoek met name kwalitatief van aard is, is naast het gebruik van kwalitatieve methoden, eveneens gebruik

---

<sup>102</sup> Verderop in dit hoofdstuk wordt voor de gekozen onderzoeksopzet verder ingegaan op de validiteit en zal worden uiteengezet hoe de bedreigingen voor deze validiteit in onderhavig onderzoek getracht zijn te ondervangen

<sup>103</sup> Shadish et al, 2002, p 106-107

<sup>104</sup> Bressers & Hoogerwerf, 1995, p 133

<sup>105</sup> Bergsma, 2003, p 11-12

<sup>106</sup> Bergsma, 2003, p 12

gemaakt van kwantitatieve onderzoeksmethoden. In het volgende worden de verschillende methoden uiteengezet.

### 3.2.1 Kwantitatieve methoden

Doordat er bij de gemeente Enschede geen beeld bestaat voor de totale omvang van het aantal gesanctioneerden voor het onwenselijke gedrag van *het niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling*, is het zaak hiernaar onderzoek te doen. Het programmaonderdeel Werk en Inkomen van de gemeente Enschede werkt met digitale cliëntendossiers. In deze dossiers is per cliënt alle informatie te vinden met betrekking tot de bijstandsuitkering en de re-integratieactiviteiten waaraan de cliënt deelneemt. Door een selectie te maken op basis van verschillende voorwaarden is het mogelijk tot een doelgroep voor het onderzoek te komen. De volgende twee criteria zijn gehanteerd voor de doelgroepbepaling:

- De periode waarin de sanctie(s) is/zijn opgelegd is het jaar 2010
- De sanctie heeft de hoogte van 10% voor de duur van 1 maand voor het verwijtbare gedrag, namelijk voor *het niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling*

Er is gekozen voor een periode van één jaar waarbinnen de cliënten een sanctie hebben opgelegd gekregen. Dit in verband met het grote aantal gesanctioneerden dat anders in het databestand terecht zou zijn gekomen. Het beperken van het totaal aantal sancties is eveneens de reden voor de keuze om één sanctie voor één overtreding te onderzoeken. Als jaartal is gekozen voor sancties die zijn opgelegd in 2010. Dit jaartal is bewust gekozen, vanwege het opgestelde handhavingplan van de gemeente, dat opgesteld is voor de periode 2007-2010. Dit betekent dat de sancties opgelegd zijn aan het einde van de beleidsperiode. Bovendien is ervoor gezorgd dat enkel gesanctioneerden in de doelgroep zijn opgenomen die een sanctie hebben gehad voor het, in onderhavig onderzoek centraal staande, verwijtbare gedrag. Tot slot is, bij de opdracht tot construeren van het databestand, aangegeven dat de verhouding man/vrouw binnen de doelgroep ongeveer 50/50 diende te zijn. Het exact achterhalen van de verhouding man/vrouw is lastig gebleken, aangezien de cliënten op basis van cliëntnummer terug te vinden zijn in de bestanden van de gemeente. Hierdoor is het niet mogelijk gebleken een onderscheid te maken in het databestand tussen mannen en vrouwen. Bij het construeren van het databestand is gevraagd bij benadering de verdeling van 50/50 bij geslacht aan te houden. Deze verdeling is gebaseerd op een gangbare verdeling van de samenleving, waarbij bij benadering de verhouding man/vrouw 50/50 is. Doordat deze redenering niet gestoeld is op gegevens zal de variabele 'sekse' niet meegenomen worden in de analyse van het databestand.

Naast de genoemde criteria zijn een aantal harde kenmerken van de cliënten in het databestand opgenomen. De keuzes voor deze kenmerken zijn deels ontleend aan de literatuur<sup>107</sup> en zijn deels ingebracht door consultants van de gemeente Enschede. Aan de consultants is gevraagd welke kenmerken volgens hen bijdragen aan het al dan niet nakomen van de verplichting. Dit heeft geresulteerd in de volgende kenmerken:

- Wel of geen recidive<sup>108</sup>
- De leeftijd van de cliënt

---

<sup>107</sup> Zie Van der Heijden et al (2005) in paragraaf 2.1.1. blz. 18

<sup>108</sup> Er is sprake van recidive, wanneer een cliënt binnen een jaar na gesanctioneerd te zijn geweest voor het niet nakomen van een verplichting, dezelfde of een zwaarder te sanctioneren overtreding begaat. Doordat in dit onderzoek één soort verwijtbaar gedrag, en de daarbij behorende sanctie, centraal staat, is ervoor gekozen in de doelgroep enkel cliënten op te nemen met twee of meer sancties voor het, in dit onderzoek centraal staande, verwijtbare gedrag. Deze cliënten worden in onderhavig onderzoek getypeerd als 'recidive'.



- De tijd dat de cliënt een bijstandsuitkering ontving, op het moment van sanctioneren

Bij de behandeling van de verschillende soorten kenmerken in hoofdstuk 2 is de studie van Van der Heijden et al (2005) al aangehaald. Zij laten in een studie naar regelovertreding bij verschillende sociale zekerheidswetten zien dat 'leeftijdsopbouw' een factor is bij de meeste overtredingen onder deze wetten<sup>109</sup>. Daarnaast is het denkbaar dat de periode waarin een cliënt een bijstandsuitkering ontvangt, van invloed is op het al dan niet nakomen van verplichtingen en het naleven van regels. Deze gedachte wordt onderschreven door consultants van de gemeente Enschede, waarbij is aangegeven dat met name cliënten die langer een bijstandsuitkering ontvangen vaker gesanctioneerd worden.

Tot slot is gekozen eveneens onderscheid te maken tussen eenmalig gesanctioneerden en recidivisten. Dit kenmerk is in onderhavig onderzoek meegenomen om te bezien of een verschil aanwezig is in de reactie tussen beide groepen. Bij recidivisten is de reactie op de sanctie, en daarmee het gedrag, niet in overeenstemming met de reactie die beoogd is met het beleid. De vraag in welke opzichten de reactie van een recidivist verschilt met de reactie van de overige gesanctioneerden, en waarom, kan voor het toekomstige beleid van de gemeente van belang zijn. Wanneer bijvoorbeeld de reactie van recidivisten te beïnvloeden is door een eenvoudige aanpassing van het beleid, is de waarde van deze aanpassing voor de gemeente aanzienlijk.

Het hiervoor beschreven databestand dient twee doeleinden. Ten eerste kan het databestand worden gebruikt om op basis van de verschillende kenmerken een beeld te vormen van de gesanctioneerden in de gemeente Enschede. Bovendien kan met behulp van het statistische softwareprogramma SPSS de samenhang tussen deze verschillende variabelen worden berekend. Hoewel deze berekeningen niet het hoofdbestanddeel zijn van de beantwoording van de probleemstelling, dragen beide doeleinden zeker bij aan de beantwoording van het eerste deel van de probleemstelling ('Wie zijn de overtredders?').

### 3.2.2 Kwalitatieve methoden

In tegenstelling tot kwantitatieve onderzoekers, houden kwalitatieve onderzoekers zich veel meer bezig met de invloed van processen. Hierbij worden de processen in het sociale leven benadrukt<sup>110</sup>. Het tweede deel van de probleemstelling betreft een verklarende vraag ('Waarom wordt de norm overtreden?'). Het gaat hier om de invloed van en de omgang met de norm. Om deze invloed te beschrijven is het gebruik van kwalitatieve methoden noodzakelijk en hierdoor is in onderhavig onderzoek gekozen voor het houden van interviews. Waar de statistische analyse is gebaseerd op de harde kenmerken van de gesanctioneerden uit de doelgroep, zijn de interviews gericht op het in kaart brengen van de zachte kenmerken van deze cliënten. Doordat de interviews een belangrijk deel vormen van dit kwalitatieve onderzoek zal de volgende paragraaf in zijn geheel aan dit onderwerp zijn gewijd.

## 3.3 Interviews

### *Interviewopzet*

In onderhavig onderzoek worden de elf dimensies van de 'Tafel van 11' gebruikt als basis van de interviews. Deze interviews dienen om een verklaring te vinden voor het niet naleven van de regels dan wel niet nakomen van de verplichting, wat in beide gevallen heeft geresulteerd in onwenselijk gedrag. Om een duidelijk beeld te krijgen van de ervaringen van de gesanctioneerde cliënten met de sanctie, is in dit onderzoek gebruik gemaakt van het houden van kwalitatieve interviews. Een kenmerk van deze kwalitatieve

<sup>109</sup> Van der Heijden et al, 2005, p 6

<sup>110</sup> Everaert & van Peet, 2006, p 16

methode van onderzoek is dan ook het benadrukken van het proces in het sociale leven<sup>111</sup>.

Waar door middel van het databestand gezocht is naar kwantitatieve verbanden tussen verschillende variabelen, maken de kwalitatieve interviews de invloed van de sanctie op de doelgroep zichtbaar. Door zowel te kiezen voor kwantitatieve als kwalitatieve methoden van onderzoek, is de evaluatie van het gevoerde beleid het meest effectief<sup>112</sup>. Het kwalitatieve deel van onderhavig onderzoek is te kwalificeren als een vorm van 'field research'. Bij deze vorm van onderzoek wordt voor de dataverzameling de voorkeur gegeven aan het gebruik van een ongestructureerde of semi-gestructureerde interviewopzet<sup>113</sup>.

Met uitzondering van de interviews bij het consulteren van een aantal consultants van de gemeente Enschede, zijn alle interviews semigestructureerde diepte-interviews. Kenmerkend voor deze vorm van interviewen is dat de vragen in grote lijnen vaststaan. Hierdoor is de structuur van het gesprek vooraf bepaald door de interviewer. Echter, deze vorm van kwalitatieve dataverzameling biedt de respondent wel de ruimte om uit te wijden wanneer hij dat noodzakelijk acht. Hetzelfde geldt voor de interviewer: mocht er sprake zijn van enige onduidelijkheid ten aanzien van het antwoord van de respondent, heeft de interviewer de mogelijkheid om door te vragen. Zodoende kan de interviewer een compleet en helder beeld krijgen van de te onderzoeken casus.

In eerst instantie zouden de interviews worden uitgevoerd in de vorm van face-to-face gesprekken met de cliënten. Bij de voorbereiding van dergelijke interviews bleek dat deze vorm bijzonder tijdrovend is en daarom is besloten om de respondenten de mogelijkheid te bieden om de vragen telefonisch te beantwoorden. Een bijkomend voordeel hierbij is de laagdrempeligheid van telefonische interviews. Gezien de aard van het onderzoek, en de daarbij behorende vragen over privé-zaken als sanctieoplegging, groeide de overtuiging dat telefonische interviews het meest geschikt zouden zijn voor het verzamelen van data uit de empirie.

### 3.3.1 Selectie respondenten

Voor dit onderzoek zijn drie groep respondenten benaderd door middel van een (korte) vragenlijst. Hoewel de groep gesanctioneerde cliënten verreweg het grootste deel van deze respondenten vormt, zijn meerdere mensen ondervraagt.

#### *Beleidsmedewerkers gemeente Enschede*

In onderhavig onderzoek is gebruik gemaakt van informatie van beleidsmedewerkers van de gemeente Enschede. Voorwaarde voor de selectie van deze beleidsmedewerkers was, dat zij bij het ontwikkelen van het huidige sanctiebeleid betrokken zijn geweest. De beleidsmedewerkers zijn geïnterviewd met behulp van een semigestructureerd interview<sup>114</sup>. Hierdoor is een beeld verkregen van de gedachten achter het handavings- en sanctiebeleid van de gemeente. Dergelijke interviews zijn noodzakelijk gebleken, omdat de gedachten achter en het doel van het beleid moeilijk uit de beleidstukken te achterhalen was.

#### *Consultanten gemeente Enschede*

Bij het vaststellen van de kenmerken van de populatie van gesanctioneerden is gebruik gemaakt van de expertise van verschillende consultants van de gemeente Enschede. De consultants zijn geselecteerd door een kwaliteitsmedewerker van het programmaonderdeel Werk en Inkomen van de gemeente Enschede. Door te reageren op

---

<sup>111</sup> Everaet & van Peet, 2006, p 16

<sup>112</sup> Babbie, 2004, p 354

<sup>113</sup> Babbie, 2004, p 300

<sup>114</sup> Zie bijlage 3: interview beleidsmedewerker gemeente Enschede

een verzoek tot medewerking via een e-mail hebben de consultants zich kenbaar gemaakt. Vervolgens zijn via een e-mail vier vragen aan de consultants voorgelegd met betrekking tot de kenmerken van gesanctioneerde consultants <sup>115</sup>.

#### *Gesanctioneerde bijstandcliënten*

Veruit het grootste aantal interviews is gehouden met de beleidssubjecten, de gesanctioneerde cliënten. Voor de selectie van deze respondenten heeft het databestand, dat door medewerkers van de gemeente Enschede is gegenereerd, als basis gediend. Na analyse van het databestand is voor het verwijtbare gedrag, van *het niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling*, gebleken dat in 2010 317 cliënten gesanctioneerd zijn op dit punt. Gezien het grote aantal mogelijke respondenten, en de beschikbare tijd voor het afnemen van de interviews, is ervoor gekozen een steekproef te trekken uit de cliënten in het databestand (de doelgroep). Met behulp van SPSS is een aselechte steekproef getrokken, welke heeft geresulteerd in een steekproef van 226 cliënten (70% van de totale doelgroep). Deze groep is relatief ruim aangehouden, vanwege de verwachting dat bij de benadering van de respondenten veel non-respons aanwezig zou zijn. De verwachting van een grote non-respons is gebaseerd op eerdere onderzoeken en op het feit dat de vragen betrekking hadden op een gevoelig onderwerp.

Nadat de selectie van de mogelijke respondenten had plaats gevonden, is een aankondigingsbrief verzonden. Deze brief is opgenomen in bijlage 5. In samenspraak met een medewerker van het programmaonderdeel Werk en Inkomen is besloten de brieven in twee rondes te versturen. In eerste instantie is aan de helft van de mogelijke respondenten (113) de brief toegezonden. Wanneer noodzakelijk, zou de tweede helft kunnen worden aangeschreven. De selectie van beide groepen heeft willekeurig plaatsgevonden, doordat enkel de cliëntnummers van de mogelijke respondenten hiervoor gebruikt zijn.

Enkele dagen na het versturen van de brieven is telefonisch contact gezocht met de eerste groep respondenten. Van de 113 cliënten die per brief zijn benaderd hebben 21 cliënten meegewerkt aan het onderzoek en is de vragenlijst<sup>116</sup> telefonisch met hen doorgenomen. Doordat de doelgroep uit totaal 317 cliënten bestond, leverde de eerste benaderingsronde een respons op van 7% (21/317) op de totale doelgroep, 9% (21/226) van de totale steekproef en 19% (21/113) van de eerste benaderingsronde.

Kijkend naar de respons-rate binnen de steekproef van 226 gesanctioneerden leert een eenvoudige rekensom, dat een respons-rate van 9% een non-respons van 91% oplevert.

De vraag is hoe om te gaan met dit hoge percentage non-respons en wat dit percentage betekend voor de resultaten van onderhavig onderzoek? Voordat deze vraag kan worden beantwoord, is het van belang het begrip 'non-respons' verder uit te leggen. In onderhavig onderzoek is sprake van twee verschillende vormen van non-respons, te weten door 'geen contact' en door 'weigering'<sup>117</sup>. Veruit de grootste groep is in te delen onder de noemer 'geen contact'(89%). Eén van de redenen hiervoor is het niet up-to-date zijn van de gegevens van de gemeente. Deels is dit te verklaren door het verhuizen uit de gemeente Enschede door de geselecteerde gesanctioneerden. In het databestand zijn gesanctioneerden uit 2010 opgenomen. Wanneer een cliënt verhuist, wordt zijn nieuwe adres en telefoonnummer vermeld in de systemen van de gemeente. Mocht de cliënt vervolgens weer verhuizen, kunnen deze gegevens niet worden aangepast, omdat deze wijziging niet wordt doorgegeven aan de gemeente Enschede. Hierdoor komen de gegevens in de gemeentelijke systemen niet overeen met de werkelijkheid en kunnen de geselecteerde personen niet worden bereikt. Het aandeel van de reden 'weigering' binnen de non-respons is aanzienlijk kleiner, namelijk 1,7% (4/226). Maar met name het

---

<sup>115</sup> Zie bijlage 4: vragen consultants gemeente Enschede

<sup>116</sup> Zie bijlage 6: vragenlijst gesanctioneerden gemeente Enschede

<sup>117</sup> Bethlehem, 2011. Op website survey-onderzoek.nl

percentage 'geen contact' geeft hier enigszins een vertekend beeld. Hierop wordt aan het einde van deze paragraaf nader ingegaan.

Vooraf is een schatting gemaakt van het aantal te ondervragen respondenten. Doordat enkel gesanctioneerden ondervraagd zouden worden zijn de 317 in 2010 gesanctioneerde cliënten de populatie binnen dit onderzoek. Vanuit het oogpunt van de beschikbare tijd en de middelen is het niet mogelijk gebleken de gehele populatie te ondervragen. Vooraf was de verwachte respons-rate (het aantal respondenten dat mee kon en wilde werken) gesteld op 10%. Hoewel deze verwachting niet is gebaseerd op wetenschappelijke literatuur of gegevens, is deze rationeel te onderbouwen. Ten eerste was de verwachting dat de motivatie van de gesanctioneerden om mee te werken laag zou zijn. Deze verwachting is gestoeld op het professionele oordeel van de medewerkers van de gemeente Enschede, waarbij mogelijke aversie richting de gemeente door de opgelegde sanctie als belangrijkste reden werd aangevoerd. Bovendien betreft het een onderzoek gericht op een 'mindere' periode in het leven van een bijstandsgerechtigde. De sanctie kan namelijk van grote invloed zijn op het dagelijks leven van de gesanctioneerde en van zijn of haar omgeving, zo was de verwachting van de medewerkers van de gemeente Enschede. Mede hierdoor is dan ook aangenomen, dat een groot aantal personen niet zou willen meewerken.

Bovenstaand beziend is de verwachting dat, met een verwachte respons-rate van 10%, een goed beeld zou kunnen worden gegeven van de ervaringen van de doelgroep. Hierbij moet echter nog een kanttekening worden geplaatst ten aanzien van de representativiteit. In de volgende paragraaf zal op dit begrip, en de betekenis hiervan voor dit onderzoek, nader worden ingegaan.

Bij het trekken van de steekproef is rekening gehouden met een verwachte respons-rate van 10%. Hierdoor is, zoals hiervoor aangegeven, een aselechte steekproef van 70% van de populatie getrokken met SPSS. Van de 226, in de steekproef geselecteerde, gesanctioneerden zouden ongeveer 22 personen reageren. De werkelijke respons-rate van 9% (21 respondenten) komt overeen met het verwachte aantal respondenten. Maar wat betekent dit nu voor onderhavig onderzoek, aangezien de respons-rate van 9% op het oog bijzonder laag is? Om hier antwoord op te kunnen geven moet de respons-rate in het licht van de totale populatiegrootte en de respons-rate ten aanzien van de eerste benaderingsronde worden gezien.

#### *Totale populatie*

Van de totale populatie van 317 gesanctioneerden in 2010 zijn 21 gesanctioneerde ondervraagd. Dit komt neer op 6,6% van de totale populatie, en dus 9% van de steekproefpopulatie, dat ondervraagd is. Gezien het beschrijvend karakter van onderhavig onderzoek is aangenomen dat een respons-rate van 6,6% voldoende inzichten oplevert om uitspraken te kunnen doen over de gehele populatie. Om deze gedachten wetenschappelijk te onderbouwen is gezocht naar wetenschappelijke literatuur ten aanzien van dit onderwerp. Helaas is deze verre van eenduidig en duidelijk. Wel geeft Bethlehem (2011) aan dat non-respons problematisch wordt wanneer deze selectief is. In onderhavig onderzoek zijn de respondenten aselekt gekozen en is dus van selectieve non-respons geen sprake. Daarnaast wordt een verschil gemaakt tussen de bruto en de netto steekproef. De bruto steekproef is in onderhavig geval de 70% steekproef gegenereerd door SPSS. Het werkelijke aantal personen dat de vragenlijst heeft beantwoord wordt de netto steekproef genoemd. Om ervoor te zorgen dat de netto steekproef een goede afspiegeling is van de populatie moet de netto steekproef hiermee vergeleken worden. Hiermee komen we op het begrip 'representativiteit', waar in de volgende paragraaf nader zal worden ingegaan. Voor hier wordt volstaan met de opmerking dat een lage respons-rate niet hoeft te betekenen dat de steekproef, en daarmee de gegevens uit deze steekproef, niet representatief zijn voor de gehele populatie.

Kortom, hoewel de respons-rate aan de lage kant is, moet deze worden gezien in het licht van de totale populatie. De netto steekproef heeft geresulteerd in gegevens van 21 van de 317 personen uit de populatie. In combinatie met de mate van representativiteit moet worden gezien in hoeverre de netto steekproefresultaten representatief zijn voor de gehele populatie.

### 3.3.2 Eerste benaderingsronde

Bij het bespreken van de redenen voor non-respons is al aangegeven dat het aantal 'geen contact' op basis van de gehele populatie vertekenend is. Dit heeft te maken met het feit dat een deel van de 226 respondenten uit de bruto steekproef niet is benaderd. De reden hiervoor ligt in het relatief hoge responspercentage uit de eerste benaderingsronde en de beschikbare tijd en middelen voor het opzetten van een tweede ronde.

Hoe zag deze eerste benaderingsronde eruit. Deze eerste ronde startte, zoals in het begin van deze paragraaf aangegeven, met een aankondigingsbrief en is naar 113 respondenten verzonden. Alle respondentenummers zijn hierbij onder elkaar gezet en hebben een nummer van 1 t/m 226 gekregen. Vervolgens zijn de oneven nummers benaderd door middel van de brief. Wanneer de uitkomsten ten aanzien van de respons op de groep van 113 respondenten worden gezien, ontstaat het volgende beeld: 19% (21/113) respons en een non-respons van 81%. Hoewel deze percentages nog verre van overweldigend zijn, is de respons-rate op basis van de eerste benaderingsronde meer dan twee keer zo hoog ten opzichte van de respons-rate op basis van de gehele bruto steekproef. De non-respons is opgedeeld in 'weigering' (4/113 = 3,5%) en 'geen contact' (88/113 = 77,8%). Echter, dan blijven de niet benaderde respondenten uit de bruto steekproef (113) nog over. Deze zijn te kwalificeren als 'overdekking'. Deze personen behoren niet tot de netto steekproef en zijn eveneens niet benaderd. Zodoende behoren ze niet tot de doelpopulatie<sup>118</sup>.

Concluderend is op te merken dat in onderhavig onderzoek sprake is van een hoge mate van non-respons. Echter, wanneer de verschillende vormen van non-respons worden gezien valt het op, dat een zeker beperkte groep respondenten heeft geweigerd mee te werken aan het onderzoek. Daarentegen is een grote groep van de bruto steekproef niet benaderd of er is met deze personen geen contact tot stand gekomen. In de volgende paragraaf komen de, voor wetenschappelijke onderzoek, belangrijke begrippen validiteit, betrouwbaarheid en representativiteit aan de orde. Zoals in deze paragraaf is opgemerkt, moet de mate van non-respons in het licht worden gezien van de mate van representativiteit. Pas dan kan werkelijk worden gezien wat deze relatief hoge mate van non-respons betekend voor onderhavig onderzoek. Voor nu blijft de aanname, welke in samenspraak met medewerkers van de gemeente Enschede is gedaan, bestaan, dat door 6,6% van de gehele populatie te ondervragen een duidelijk beeld kan worden geschetst van de motivatie van de gesanctioneerden om al dan niet de norm te overtreden.

### 3.4 Voorwaarden wetenschappelijk onderzoek

In de basis is onderhavig onderzoek te kenmerken als een kwalitatief onderzoek, waarbij een tweeledig doel wordt gediend. Dit onderzoek is namelijk zowel beschrijvend als verklarend. Het sanctiebeleid van zowel het Rijk als de gemeente Enschede en de analyse van de werking van dit beleid op basis van het databestand vormen samen het beschrijvende gedeelte van dit onderzoek. Daarnaast wordt door middel van de interviews gezocht naar een verklaring voor het ten toon gespreide gedrag van de gesanctioneerde cliënten. Naast een kwalitatief onderzoek is dit onderzoek boven alles wetenschappelijk van aard. Een dergelijk onderzoek brengt met zich mee, dat rekening gehouden moet worden met een aantal belangrijke aspecten. Deze aspecten worden in

---

<sup>118</sup> Bethlehem, 2011. Op website [survey-onderzoek.nl/nonresp](http://survey-onderzoek.nl/nonresp)

de hierna volgende paragrafen behandeld. Paragraaf 3.4.1 behandelt de validiteit van onderhavig onderzoek en vervolgens komt de betrouwbaarheid in de daarop volgende paragraaf (3.4.2) aan de orde.

### 3.4.1. Validiteit

Bij het bepalen in hoeverre een onderzoek valide is, moet de vraag worden gesteld of de verzamelde gegevens meten wat zij moeten meten. Door de gegevens op deze manier te analyseren wordt de interne validiteit versterkt<sup>119</sup>. Onderhavig onderzoek is opgedeeld in een (kwantitatieve) analyse van data uit het databestand en kwalitatieve interviews. Voor beide delen moet op een verschillende wijze rekening worden gehouden met de validiteit.

Bij kwantitatief onderzoek zijn twee soorten validiteit van belang. Criteriumvaliditeit, waarbij gekeken wordt naar de mate van samenhang tussen een instrument en een externe variabele, en constructvaliditeit, waarbij het gaat om het meten wat men wil weten<sup>120</sup>. De samenhang tussen de variabele 'Recidive' (na een eerste sanctie, wederom niet aan de verplichting voldoen binnen één jaar) en externe variabelen 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering' wordt onderzocht met behulp van het statistische softwareprogramma SPSS. Door verschillende toetsen uit te voeren wordt bezien in welke mate de externe variabele (leeftijd, duur in de bijstand) samenhangt met de variabele 'Recidive'.

Om de constructvaliditeit te waarborgen moet de vraag worden gesteld of het opleggen van een sanctie daadwerkelijk bijdraagt aan een verminderde mate van recidive en zodoende resulteert in het gewenste gedrag, dat cliënt zich weer aan de gestelde norm gaat houden. Het is namelijk goed mogelijk dat andere redenen zijn aan te voeren voor een daling van het overtreden van de regels na het opleggen van een sanctie. Om deze validiteit te versterken wordt in dit onderzoek naast de kwantitatieve analyse gebruik gemaakt van interviews.

Hoewel in onderhavig onderzoek gebruik is gemaakt van kwantitatieve methoden, zoals de analyse van het databestand, is onderhavig onderzoek te kenmerken als een kwalitatief onderzoek. De nadruk ligt niet zo zeer op het in kaart brengen van oorzaak-gevolg-relaties, maar op het beschrijven en verklaren van de reactie van de gesanctioneerde cliënten op de opgelegde sanctie. In dit licht moet dan ook bezien worden wat validiteit inhoudt bij kwalitatief onderzoek.

Validiteit bij kwantitatief onderzoek verschilt met de validiteit bij kwalitatief onderzoek. De validiteit bij kwantitatieve onderzoeken wordt vooral beoordeeld op basis van de gebruikte onderzoeksinstrumenten, zoals de gehanteerde schaal. Bij kwalitatieve onderzoek daarentegen ligt de nadruk wat betreft de validiteit meer op de interpretaties van de onderzoeker<sup>121</sup>. Door in dit onderzoek bij de interpretatie van de interviewresultaten gebruik te maken van een veel gebruikte methode ('Tafel van 11'), is getracht de validiteit te waarborgen. Deze methode wordt onder andere gebruikt door VROM-inspectie<sup>122</sup> en door gemeenten<sup>123</sup> en maakt het mogelijk valide conclusies te trekken op basis van de uit de empirie verkregen gegevens.

Echter, wanneer interviews worden gebruikt als kwalitatieve methoden brengt het gevaar met zich mee dat de respondenten sociaal wenselijke antwoorden gaan geven. Helemaal omdat is aangegeven, dat de gemeente Enschede bij het onderzoek betrokken is en het

---

<sup>119</sup> Shadish et al, 2002, p 37

<sup>120</sup> Everaert & van Peet, 2006, p 26

<sup>121</sup> King, 1994. In: Bergsma, 2003

<sup>122</sup> Website VROM-inspectie

<sup>123</sup> EER, 2006, p 7-8

merendeel van de respondenten op het moment van de interviews nog een bijstandsuitkering ontvangt. Hierdoor zijn de respondenten afhankelijk van de gemeente Enschede. Dit gevaar is op drie manieren getracht in te perken. Ten eerste is de respondenten zowel in de benaderingsbrief als aan het begin van het interview uitgelegd dat de gegevens anoniem verwerkt zouden worden. Hierbij is verteld dat de, door de respondent gegeven antwoorden, niet terug zijn te voeren naar de betreffende persoon en dat ze zodoende niet moesten schromen hun mening te ventileren.

Daarnaast is ervoor gekozen de interviews telefonisch af te nemen. Hierdoor is een bepaalde 'veiligheid' gecreëerd voor de respondent, zodat deze op iedere vraag vrijelijk antwoord kon geven. Dit is door de respondenten als bijzonder prettig ervaren. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de vragen betrekking hebben gehad op een bijzonder persoonlijke situatie en dat juist de 'afstand' die een telefonisch interview met zich mee brengt ervoor zorgt dat men nog meer het gevoel van anonimiteit heeft.

Tot slot draagt de opzet van de interviews bij aan het zo goed mogelijk tegen gaan van sociaal wenselijke antwoorden. Door de stellingen in eerste instantie met gesloten antwoorden voor te leggen, wordt vaak snel een antwoord verkregen. Naast de gesloten antwoordmogelijkheden is bij iedere vraag de mogelijkheid gegeven voor een verduidelijking. In een aantal gevallen is de respondent zelf met deze toelichting gekomen. Door op deze toelichting door te vragen is per stelling een duidelijk beeld ontstaan van de mening of ervaring, die de cliënt heeft met het betreffende onderwerp. Mocht de respondent zelf niet met een toelichting komen, heeft de interviewer nog altijd de mogelijkheid om door te vragen. Opvallend was dat, wanneer geen toelichting werd gegeven en aan de respondent werd gevraagd toch een voorbeeld te geven, veelal alsnog een duidelijk beeld van de gedachten van de respondent met betrekking tot het onderwerp naar voren kwam.

### 3.4.2 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek kan worden gewaarborgd door de beantwoording van de vraag: 'Levert het hetzelfde onderzoek onder dezelfde omstandigheden en voorwaarden uit gevoerd door een andere onderzoeker, dezelfde resultaten op?' Is dit het geval, dan is het onderzoek te typeren als betrouwbaar. Echter, deze omschrijving van betrouwbaarheid is met name van toepassing op kwantitatief onderzoek. Doordat dit onderzoek vooral kwalitatief van aard is, zal eveneens moeten worden gekeken, wat betrouwbaarheid inhoud bij onderzoek van dit soort inhoud.

Bij een kwalitatief onderzoek geldt, in tegenstelling tot bij een kwantitatief onderzoek, de eis tot objectiviteit en afstand van de onderzoeker tot het object van onderzoek niet<sup>124</sup>. Door verschillende auteurs (King, 1994; Kvale, 1983<sup>125</sup>) wordt, bij het houden van interviews, de band tussen de onderzoeker en het onderzoeksobject juist als wenselijk gezien voor het onderzoek. Toch is ook kwalitatief onderzoek vatbaar voor de bedreigingen van de betrouwbaarheid. Het gaat hierbij dan met name om veronderstelling en vooroordelen van de onderzoeker. Door in de interviews enkel door te vragen op de antwoorden die de respondenten hebben gegeven, is getracht deze veronderstelling en vooroordelen vanuit de onderzoeker uit te bannen. Bovendien zijn de interviewvragen opgesteld aan de hand van een veel gebruikt instrument ('Tafel van 11'), waardoor bij het formuleren van de vragen de persoonlijke invloed van de onderzoeker beperkt is geweest. Het onderzoek in zijn geheel vrij waren van enige interpretatie is echter niet mogelijk, maar door deze maatregelen wordt het wel tot een minimum beperkt.

---

<sup>124</sup> Bergsma, 2003, p 16

<sup>125</sup> King, 1994; Kvale, 1983 in: Bergsma, 2003, p 16

### 3.4.3. Representativiteit

Babbie (2004) noemt representativiteit een term zonder precieze, wetenschappelijke betekenis, maar met een 'common-sense meaning'<sup>126</sup>. Bij de uitleg wat representativiteit dan voor betekenis moet hebben, komt naar voren dat deze representativiteit volgens Babbie (2004) vooral verband houdt met de karakteristieken van de steekproef ten opzichte van de doelgroep, waaruit deze steekproef is getrokken. Wanneer de karakteristieken van de steekproef (nagenoeg) overeenkomen met de karakteristieken van de doelgroep, dan is de steekproef representatief. Echter, niet alle karakteristieken hoeven overeen te komen (wanneer dit wel zo is, is dat natuurlijk de meest wenselijke situatie). Als bijvoorbeeld de leeftijdsopbouw tussen de doelgroep en de steekproefgroep overeenkomt, kan de mate van representativiteit worden bepaald op basis van dit kenmerk. De steekproef is dan representatief met betrekking tot leeftijd.

Om te komen tot een grote mate van representativiteit is met behulp van SPSS een aselechte steekproef getrokken. Hierbij hebben alle personen uit de doelgroep een even grote kans om in de steekproef terecht te komen. In hoofdstuk 4 zal een verdeling worden gegeven op basis van de verschillende kenmerken van personen in de doelgroep. Vervolgens zal de verdeling worden vergeleken met de karakteristieken van de respondenten in de steekproef. Hierbij zal worden gezien op basis van welke karakteristieken de steekproef representatief is voor de doelgroep.

### 3.4.4 Generaliseerbaarheid

In de literatuur betreffende wetenschappelijk onderzoek (Babbie, 2004; Shadish et al, 2002) wordt gesproken over verschillende vormen van validiteit. Eén van deze vormen is de externe validiteit of de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten. Hierbij gaat het erom, in hoeverre de resultaten van het onderzoek toepasbaar zijn buiten de onderzoekssituatie<sup>127</sup>. In onderhavig onderzoek kan hierbij worden gedacht aan de toepasbaarheid van de resultaten op een andere gemeente. Bij kwalitatief onderzoek wordt de externe validiteit veelal als problematisch gezien. Dit is te verklaren doordat bij een dergelijk onderzoek vaak gebruik wordt gemaakt van kleine groepen of case-studies<sup>128</sup>. Het voordeel van deze kleine groepen is, dat een gedetailleerde beschrijving gegeven kan worden van de doelgroep, wat voor andere onderzoekers een basis verschaft voor het beoordelen van de mogelijke generaliseerbaarheid van de resultaten naar andere omgevingen. Een feit blijft echter dat de generaliseerbaarheid in veel gevallen bijzonder laag blijft. Everaert & Van Peet (2006) opperen het idee om de mate van externe validiteit over te laten aan de lezers van het onderzoek. Zij moeten de waarde van de resultaten voor een andere setting zelf interpreteren<sup>129</sup>. In dit onderzoek zal ten aanzien van de generaliseerbaarheid worden aangesloten bij deze redenering.

Binnen de steekproef is het begrip generaliseerbaarheid eveneens van belang. In combinatie met de representativiteit, zoals hiervoor behandeld, geeft de generaliseerbaarheid weer, in welke mate de resultaten van de steekproef gelden voor de rest van de doelgroep. Bij het houden van interviews, zoals in dit onderzoek het geval is, is hierbij de mate van (non)respons van belang. Bij een bijzonder hoge mate van non-respons bestaat de kans dat de generaliseerbaarheid van de gegevens uit de steekproef niet generaliseerbaar zijn voor de rest van de doelgroep.

Doordat de interviews gehouden worden onder cliënten die één of meerder malen een sanctie hebben opgelegd gekregen, is vooraf de kans op een grote mate van non-respons als hoog ingeschat. Deze verwachting is, zoals in de vorige paragraaf uiteengezet, terecht geweest. Om tot een zo groot mogelijke mate van respons te komen, is vooraf

---

<sup>126</sup> Babbie, 2004, p 189

<sup>127</sup> Everaert & Van Peet, 2006, p 11

<sup>128</sup> Everaert & Van Peet, 2006, p 20

<sup>129</sup> Everaert & Van Peet, 2006, p 20-21



een brief verzonden naar de personen in de steekproef. In deze brief is het doel van het onderzoek uitgelegd. Bovendien is aan de mogelijke respondenten verteld, dat het deelnemen aan het onderzoek van geen enkele invloed is op de hoogte van de bijstandsuitkering en dat de gegevens anoniem worden verwerkt<sup>130</sup>. Vooraf is het doel gesteld om tot een respons-rate van 10% van de steekproef te komen. Aangezien de steekproefgrootte al bijzonder ruim is aangehouden (70% van de totale doelgroep van 317 gesanctioneerden) is een dergelijke respons-rate voor dit onderzoek acceptabel. Zoals in het voorgaande is gebleken, is de respons-rate voor de totale populatie gesanctioneerden 6,6% en de respons-rate binnen de netto steekproef is met 19% hoger dan verwacht. Hoewel, zoals hiervoor aangegeven, de generaliseerbaarheid van de resultaten bij kwalitatief onderzoek lastig te waarborgen is, wordt met deze opzet een poging gedaan alsnog bij te dragen aan dit onderdeel van wetenschappelijk onderzoek.

In hoofdstuk 4 zal verder worden ingegaan op het databestand, de doelgroep en de steekproef. Met behulp van SPSS zal een verdeling worden gegeven voor zowel de doelgroep als voor de steekproef. Bovendien zullen de resultaten van de interviews, en de verwerking hiervan met behulp van de T11-methode, worden besproken.

---

<sup>130</sup> Zie bijlage 5 voor de aankondigingsbrief

## 4. Onderzoeksresultaten

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten van dit onderzoek gepresenteerd. Hierbij is een tweedeling gemaakt. In de eerste paragraaf (4.1) wordt ingegaan op de beleidsprestaties. De basis hiervoor is het databestand van gesanctioneerden in de gemeente Enschede in het jaar 2010. Zoals in de voorgaande hoofdstukken al is opgemerkt bevat het databestand enkel cliënten, aan wie een sanctie, voor *het niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling*, is opgelegd. Het doel van de analyse van de beschikbare data is het zoeken naar mogelijke vormen van samenhang tussen de verschillende variabelen, zoals wel of geen recidive en de leeftijd van een cliënt. Door op basis van de verschillende kenmerken de doelgroep te beschrijven worden de mogelijke vormen van samenhang in kaart gebracht. Deze beschrijving wordt verkregen door een analyse van tabellen uit SPSS.

In paragraaf 4.2 wordt het kwalitatieve gedeelte van onderhavig onderzoek behandeld. Hierbij is het doel om een verklaring te vinden voor het overtreden van de regels door cliënten. Waarom komen zij een op het oog eenvoudig na te komen verplichting, zoals het gehoor geven aan een oproep te verschijnen in verband met arbeidsschakeling, niet na? Om deze verklaring te achterhalen is een steekproef getrokken uit personen, die deel uit maakten van het databestand. Met behulp van de tabel van 11 is een vragenlijst opgesteld, welke in telefonische interviews is voorgelegd aan de respondenten uit de steekproef. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie van de verkregen inzichten (4.3).

### 4.1. Analyse doelgroep

De wijze waarop het databestand tot stand is gekomen is in het voorgaande hoofdstuk behandeld. Met SPSS kunnen de kenmerken van het bestand in kaart worden gebracht. Hierdoor is het mogelijk een beeld te krijgen van de verdeling binnen de doelgroep. Om dit beeld te kunnen verkrijgen worden verschillende kruistabellen opgevraagd via SPSS. In het volgende komen enkele van deze kruistabellen aan de orde.

Binnen het databestand zijn enkele variabelen met een onderscheidend vermogen. Voor onderhavig onderzoek zijn vooral de variabelen 'leeftijd' en 'aantal maanden bijstand op moment van de sanctie' van belang. De volgende tabellen geven de verdeling voor beide variabelen binnen het databestand.

Tabel 1: Verdeling variabele 'Leeftijd'

	<b>Frequentie</b>	<b>Percentage</b>	<b>Cumulatief percentage</b>
18-23 jaar	47	14,8	14,8
24-30 jaar	122	38,5	53,3
31-36 jaar	45	14,2	67,5
37-43 jaar	51	16,1	83,6
44-49 jaar	36	11,4	95,0
50 jaar of ouder	16	5,0	100,0
<b>Totaal</b>	<b>317</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 2: Verdeling variabele 'Maanden uitkering'

	<b>Frequentie</b>	<b>percentage</b>	<b>Cumulatief percentage</b>
< 6 maanden	161	50,8	50,8
6-12 maanden	62	19,6	70,3
13-18 maanden	32	10,1	80,4
19-24 maanden	10	3,2	83,6
> 24 maanden	52	16,4	100,0
<b>Totaal</b>	<b>317</b>	<b>100,0</b>	

In de tabellen 1 en 2 is de verdeling weergegeven van respectievelijk de variabele 'leeftijd' en de variabele 'Maanden uitkering' binnen de doelgroep. Zowel de leeftijdscategorieën als de categorieën met periode in de bijstand zijn per tabel van vergelijkbare grootte gemaakt, zodat de verdeling van de doelgroep later vergeleken kan worden met de verdeling van dezelfde variabele bij de groep met respondenten. De kolom 'Frequentie' geeft in beide gevallen de absolute aantallen per categorie weer. Vervolgens geeft de kolom 'Percentage' de procentuele verhouding van deze aantallen ten opzichte van het totaal van gesanctioneerden (317) binnen de doelgroep. Tot slot is het cumulatief percentage in de tabellen opgenomen. Hierbij worden de individuele percentages per categorie opgeteld. Naar mate de leeftijd dan wel het aantal maanding uitkering oploopt wordt dit percentage dus groter, tot uiteindelijk de 100% is bereikt.

Wat kan er over de doelgroep worden gezegd nu de verdeling van variabelen 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering' inzichtelijk is gemaakt? Ten eerste kunnen de tabellen 1 en 2 worden bezien. Kijkend naar tabel 1 valt op, dat een bijzonder grote groep gesanctioneerden de leeftijd heeft tussen de 24-30 jaar. Deze categorie bevat in vergelijking met de overige groepen tenminste 2x zoveel gesanctioneerden. Bovendien is het opvallend dat *het niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling* met name voorkomt bij de jeugd, hoewel het lastig is objectief vast te stellen wat een jeugdige leeftijd in dit licht is. Echter, één ding kan met zekerheid worden gezegd: veruit de meeste gesanctioneerden (83.6%) zijn 43 jaar of jonger.

Evenals bij de verdeling van de variabele 'Leeftijd' valt, bij de verdeling van de variabele 'Maanden uitkering', één categorie in het bijzonder op. De categorie 'minder dan 6 maanden uitkering' bevat meer dan 50% uit de doelgroep. Na deze uitschieter neemt, naar mate het aantal maanden bijstand oploopt, de frequentie van het aantal gesanctioneerden af. Opvallend is in dit licht de categorie '> 24 maanden uitkering'. Vanaf deze periode neemt het aantal gesanctioneerden weer toe. Op basis van tabel 2 kunnen dan ook twee aannames worden opgemaakt, namelijk: 1) dat *het niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling* met name een probleem is voor cliënten die kort een bijstandsuitkering ontvangen en 2) dat, wanneer de tijd in de bijstand langer dan 2 jaar is, de kans op het niet nakomen van de verplichting wederom toeneemt.

Beide tabellen laten een vergelijkbare tendens zien, namelijk *het niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling* vooral voorkomt bij bijstandsgerechtigden in de leeftijd < 30 jaar en bij bijstandsgerechtigden die kort een uitkering ontvangen. Maar deze redenering is enkel gedaan op basis van de doelgroep, namelijk gesanctioneerden in 2010. Om te bezien of bijstandsgerechtigden onder de 30 jaar en bijstandsgerechtigden die kort een uitkering ontvangen ook daadwerkelijk vaker gesanctioneerden worden, moeten de deze

aantalen vergeleken worden met de verdeling van de variabelen 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering' binnen het totaal aantal bijstandsgerechtigden in 2010 in de gemeente Enschede. De tabellen 3 en 4 geven de uitkomsten hiervan weer.

Tabel 3: Verhouding leeftijd gesanctioneerden t.o.v. leeftijd bijstandsgerechtigden

Leeftijd	Aantal gesanct.	% van totaal	2010		Verhouding (%) gesanctioneerden/ bijstandsger.
			Aantal bijstandsger.	% van totaal	
18 – 23 jaar	47	14,8	514	7,3	9,1
24 – 30 jaar	122	38,5	1244	17,7	9,8
31 – 36 jaar	45	14,2	822	11,7	5,5
37 – 43 jaar	51	16,1	1207	17,2	4,2
44 – 49 jaar	36	11,4	999	14,2	3,6
50 jaar of ouder	16	5,0	2230	31,9	0,7
<b>Totaal</b>	<b>317</b>	<b>100,0</b>	<b>7016</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 4: Verhouding maanden uitkering gesanctioneerden t.o.v. maanden uitkering bijstandsgerechtigden

Maanden uitkering	Aantal gesanct.	% van totaal	2010		Verhouding (%) gesanctioneerden/ bijstandsger.
			Aantal bijstandsger.	% van totaal	
< 6 mnd.	161	50,8	1746	24,9	9,2
6 - 12 mnd.	62	19,6	1240	17,7	5,0
13 - 18 mnd.	32	10,1	561	8,0	5,7
19 - 24 mnd.	10	3,2	400	5,7	2,5
> 24 mnd.	52	16,4	3069	43,7	1,7
<b>Totaal</b>	<b>317</b>	<b>100,0</b>	<b>7016</b>	<b>100,0</b>	

Bovenstaande tabellen zijn hetzelfde opgebouwd. In de eerste kolom is de variabele (resp. 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering') zichtbaar. Vervolgens is het aantal gesanctioneerden per categorie weergegeven met het percentage van dit absolute aantal ten opzichte van het totale aantal gesanctioneerden. Daarna is hetzelfde gedaan voor het totaal aantal bijstandsgerechtigden in 2010 binnen de gemeente Enschede. Tot slot de kolom 'verhouding gesanctioneerden ten opzichte van bijstandsgerechtigden per categorie'.

De laatste kolom van zowel tabel 3 als tabel 4 laat dezelfde 'trend' zien als de tabellen 1 en 2. Kijkend naar tabel 3 valt op dat binnen de eerste twee leeftijdscategorieën het aantal gesanctioneerden procentueel het grootste is. Dit komt overeen met de veronderstelling die is gemaakt op basis van tabel 1, dat *het niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling* in verhouding het vaakst voorkomt bij personen in de leeftijd tussen de 24 en 30 jaar.

Op basis van tabel 2 zijn twee conclusies getrokken, namelijk: 1) dat normovertreding vooral voorkomt wanneer men kort een bijstandsuitkering ontvangt en 2) dat wanneer men meer dan 2 jaar een bijstandsuitkering ontvangt, de kans op normovertreding weer toeneemt. De laatste kolom van tabel 4 dient als controle of deze conclusies correct zijn. Met een percentage van 9,2% normovertreders in de categorie < 6 maanden, een

bijstandsuitkering en een percentage van 5% in de categorie 6 – 12 maanden kan worden geconcludeerd, dat de eerste conclusie correct is. Wel dient er een nuance te worden aangebracht. Waar in tabel 2 50% van de bijstandsgerechtigden in de periode < 6 maanden de sanctie opgelegd kregen, blijkt de verhouding tussen gesanctioneerden en totaal aantal bijstandsgerechtigden binnen deze categorie 'maar' 9,2% te zijn. Dus hoewel de conclusie correct is, is de impact minder sterk dan op basis van tabel 2 de verwachting was. De tweede conclusie, dat het aantal gesanctioneerden toeneemt naar mate men langer dan 2 jaar een bijstandsuitkering ontvangt, blijkt onjuist. Hoewel in absolute zin de aanname correct is (zie kolom 2 uit tabel 4), geven de percentages een ander beeld. Verhoudingsgewijs is het percentage namelijk maar 1,7% binnen deze categorie. Deze vertekening heeft te maken met het grote aantal bijstandsgerechtigden dat langer dan 2 jaar een bijstandsuitkering ontvangt (3069). Kortom, hoewel de tweede conclusie op basis van de absolute aantallen correct is, moet deze, op basis van de procentuele verhouding tussen gesanctioneerden en bijstandsgerechtigden in 2010, bijgesteld worden. Het is blijkt namelijk dat de kans *niet* toeneemt naar mate de bijstandsgerechtigde langer dan 2 jaar een bijstandsuitkering ontvangt.

Naast de hiervoor genoemde variabelen is voor de doelgroep nog een variabele meegenomen, namelijk het aantal sancties in 2010. Deze variabele wordt gebruikt om de mate van 'Recidive'<sup>131</sup> in kaart te brengen. Om tot een overzichtelijk beeld van de mate van 'Recidive' binnen de doelgroep te komen is de variabele 'aantal sancties in 2010' in SPSS gehercodeerd. In tegenstelling tot de oorspronkelijke variabele kent de nieuwe variabele 'Recidive' twee waarden, namelijk 'nee' en 'ja'. Onder 'nee' vallen de eenmalig gesanctioneerden en de oude waarden 2 en groter vallen onder 'ja' en de gesanctioneerden met deze waarde zijn dus aan te merken recidive.

De verdeling van de variabele 'Recidive' in de doelgroep is hieronder in tabel 5 weergegeven. Uit deze tabel is op te maken dat ongeveer een kwart van de gesanctioneerden uit de doelgroep als 'Recidive' is aan te merken.

Tabel 5: Verdeling 'Recidive' binnen de doelgroep

	Frequentie	Percentage	Cumulatief Percentage
Ja	81	25,6	25,6
Nee	236	74,4	100,0
<b>Totaal</b>	<b>317</b>	<b>100,0</b>	

Wat de variabele 'Recidive' voor bijdrage levert aan onderhavig onderzoek wordt later in dit hoofdstuk besproken. In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op het begrip 'samenhang' en wat dit begrip betekent voor dit onderzoek.

#### 4.1.1. Samenhang

In het voorgaande is op basis van drie variabelen de doelgroep geanalyseerd. Hoewel het interessant is om de verdeling van de doelgroep op basis van de variabelen in kaart te brengen, zijn de verschillende variabelen niet willekeurig uitgekozen. Vooraf is aan de consulenten gevraagd welke kenmerken van invloed kunnen zijn bij de keuze van een gesanctioneerde na een sanctie de verplichting nogmaals niet na te komen en dus welke

<sup>131</sup> In hoofdstuk 3 is het begrip 'recidive' al gedefinieerd. Van recidive is sprake wanneer een gesanctioneerde binnen 12 maanden na de eerste sanctie opnieuw een sanctie opgelegd krijgt voor dezelfde of een hogere te sanctioneren overtreding. In onderhavig onderzoek zijn enkel recidiven opgenomen, welke meer dan eens gesanctioneerd zijn voor de hier centraal staande overtreding.

kenmerken van invloed zouden kunnen zijn op de mate van recidive. Zij gaven aan dat het aantal maanden in de bijstand en de leeftijd van de cliënt van invloed zijn. Bovendien stellen Van der Heijden et al. in hun vergelijkend onderzoek uit 2005 eveneens dat de leeftijd van een cliënt van invloed is op het aantal overtredingen<sup>132</sup>. Om de mogelijke invloed van beide variabelen in kaart te brengen zal de mate van samenhang moeten worden bepaald. Wanneer bijvoorbeeld 'Leeftijd' sterk samenhangt met 'Recidive', is het aannemelijk te concluderen dat leeftijd van invloed is op het aantal overtredingen en daarmee is leeftijd dan van invloed op de mate van recidive.

In deze paragraaf zal daarom worden gezien of er sprake is van samenhang tussen de variabele 'Recidive' enerzijds en de variabelen 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering' anderzijds, met als doel een mogelijke verklaring te vinden voor de aanwezigheid van recidive. De vragen die hieraan ten grondslag liggen zijn bijvoorbeeld 'houdt de mate van Recidive verband met de leeftijd van een gesanctioneerde cliënt?' en 'ontvangen jongere gesanctioneerden vaker korter een bijstandsuitkering op het moment van de sanctie?' Om deze mogelijke samenhang te bepalen wordt gebruik gemaakt van een coëfficiënt uit SPSS, de Kendall's tau-c. Het volgende zal worden ingegaan op deze methode uit SPSS.

#### *Kendall's tau-c*

Het statistische softwareprogramma SPSS biedt verschillende methoden om de samenhang tussen verschillende variabelen te berekenen. Een van deze methoden is de Kendall's tau-c. Deze methode wordt gebruikt voor het in kaart brengen van de samenhang tussen twee ordinale variabelen<sup>133</sup>. Ordinale variabelen zijn variabelen die zich laten ordenen naar categorieën<sup>134</sup>. In onderhavig onderzoek zijn dat de variabelen 'leeftijd' en 'Maanden uitkering'. De variabele 'Recidive' is een dichotome variabele, want deze heeft maar twee waarden (nee en ja). Deze variabelen zijn afhankelijk van de antwoordcategorieën of ordinaal of nominaal. In dit geval is de variabele 'Recidive' een ordinale variabele, aangezien de waarden zinvol kunnen worden geordend<sup>135</sup>. De waarde van de Kendall's tau-c ligt tussen de -1 en 1. Bij een waarde van -1 is sprake van een sterk negatieve samenhang en bij een waarde van 1 een sterk positieve samenhang. Wanneer de waarde van de Kendall's tau-c dichtbij bij de 0 ligt, wordt de samenhang steeds zwakker.

#### **4.1.2 Samenhang 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering'**

Aan het begin van dit hoofdstuk is in kaart gebracht hoe gesanctioneerden en bijstandsgerechtigden zich tot elkaar verhouding binnen de categorieën van de variabelen 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering'. Hierbij zijn twee aannames als correct bestempeld ('normovertreding is een 'jeugdig' probleem en 'normovertreding komt vaker voor als men een korte periode een bijstandsuitkering ontvangt').

Op basis hiervan kan de volgende vraag worden gesteld: 'Als het zo is, dat jonge bijstandsgerechtigden gesanctioneerd worden en mensen die korter in de bijstand zitten sneller de norm overtreden, is dan te concluderen dat jonge personen ook korter een bijstandsuitkering ontvangen op het moment van het opleggen van de sanctie? Deze vraag betreft de samenhang tussen deze twee variabelen. Met behulp van de Kendall's tau-c coëfficiënt zal de mate van deze samenhang zichtbaar worden.

Wanneer de waarden van de beide variabelen worden samengevoegd in een kruistabel is de uitvoer zoals weergegeven in tabel 6.

---

<sup>132</sup> Van der Heijden et al, 2005, p 6

<sup>133</sup> Huizingh, 2004-2006, p 246

<sup>134</sup> Huizingh, 2004-2006, p 16

<sup>135</sup> Methodologiehulp RUG, 2011

Tabel 6: Verdeling variabele 'Maanden uitkering' naar variabele 'Leeftijd'

		Leeftijd					50 jaar of ouder	Totaal
		18-23 jaar	24-30 jaar	31-36 jaar	37-43 jaar	44-49 jaar		
<b>Maanden uitkering</b>	<6 maanden	<b>37</b> 78,7%	<b>71</b> 58,2%	<b>19</b> 42,2%	<b>22</b> 43,1%	<b>9</b> 25,0%	<b>3</b> 18,8%	<b>161</b> 50,8%
	6-12 maanden	<b>6</b> 12,8%	<b>28</b> 23,0%	<b>10</b> 22,2%	<b>7</b> 13,7%	<b>7</b> 19,4%	<b>4</b> 25,0%	<b>62</b> 19,6%
	13-18 maanden	<b>3</b> 6,4%	<b>13</b> 10,7%	<b>5</b> 11,1%	<b>6</b> 11,8%	<b>2</b> 5,6%	<b>3</b> 18,8%	<b>32</b> 10,1%
	19-24 maanden	<b>0</b> ,0%	<b>3</b> 2,5%	<b>1</b> 2,2%	<b>3</b> 5,9%	<b>2</b> 5,6%	<b>1</b> 6,3%	<b>10</b> 3,2%
	> 24 maanden	<b>1</b> 2,1%	<b>7</b> 5,7%	<b>10</b> 22,2%	<b>13</b> 25,5%	<b>16</b> 44,4%	<b>5</b> 31,3%	<b>52</b> 16,4%
<b>Totaal</b>		<b>47</b> 100,0%	<b>122</b> 100,0%	<b>45</b> 100,0%	<b>51</b> 100,0%	<b>36</b> 100,0%	<b>16</b> 100,0%	<b>317</b> 100,0%

In tabel 6 zijn verschillende waarden weer gegeven. Evenals bij de tabellen van de verdeling van de afzonderlijke variabelen (1+2) zijn zowel de absolute als de relatieve waarden per cel weergegeven. In het licht van de hiervoor gestelde vraag of jongere gesanctioneerden ook relatief kort een bijstandsuitkering ontvangen, zijn de relatieve aantallen per kolom weergegeven. Hierdoor is het inzichtelijk hoe de verdeling van de variabele 'Maanden uitkering' per categorie 'Leeftijd' is. Wat valt op wanneer deze verdeling wordt bekeken? Ten eerste valt het grote aantal, en hoge percentage, <6 maanden uitkering op binnen de twee 'jonge' leeftijdsgroepen (18-23 en 24-30 jaar). Hieruit blijkt dat de vraag van hiervoor bevestigend moet worden beantwoord. Uit de opbouw per leeftijdscategorie blijkt dat op het moment van het opleggen van een sanctie de 'jongeren' relatief kort een bijstandsuitkering ontvangen. Met name wanneer de procentuele verhoudingen per leeftijdscategorie worden gezien, valt op dat naar mate de gesanctioneerden ouder zijn en korter een bijstandsuitkering ontvangen, er minder sancties worden opgelegd. Kortom, de kans dat een gesanctioneerde een sanctie opgelegd krijgt, wanneer men korter dan 6 maanden een bijstandsuitkering ontvangt, is groter wanneer de cliënt onder de 30 jaar is.

Bovendien valt op dat jongere personen slecht vertegenwoordigd zijn in de hogere categorieën als het gaat om 'Maanden uitkering' (19-24 en 24+ maanden). Hieruit kan worden opgemaakt dat de jongere gesanctioneerden minder lang een bijstandsuitkering ontvangen. Deze redenatie kan worden onderzocht door middel van een coëfficiënt uit SPSS: de Kendall's tau-c. Hoewel deze redenatie op basis van tabel 6 is te maken, kan niet worden vastgesteld dat bijvoorbeeld jongere cliënten die langer een bijstandsuitkering ontvangen, in het algemeen minder vaak een sanctie opgelegd krijgen. Dit komt omdat in het databestand enkel cliënten zijn opgenomen die een sanctie opgelegd hebben gekregen.

Nu zijn in het voorgaande twee aannames gemaakt op basis van de getallen in tabel 5. Echter, zoals aangegeven kan de samenhang tussen beide variabelen pas worden vastgesteld door middel van de Kendall's tau-c coëfficiënt. Tabel 7 geeft de SPSS uitvoer van deze coëfficiënt.

Tabel 7: SPSS uitvoer Kendall's tau-c voor 'Maanden uitkering' en 'Leeftijd'

	Value	Asymp. Std. Error <sup>a</sup>	Approx. T <sup>b</sup>	Approx. Sig.
Ordinal by Ordinal Kendall's tau-c	.292	.038	7,734	.000
N of Valid Cases	317			

a. Not assuming the null hypothesis.

b. Using the asymptotic standard error assuming the null hypothesis.

Bovenstaande tabel laat verschillende waarden zien. De blauw gearceerde waarde ,292 is hier de belangrijkste van, aangezien dit de Kendall's tau-c coëfficiënt is. Op basis van de uitleg over de waarden van de Kendall's tau-c kan het volgende worden afgeleid uit de 'score' in tabel 7:

- er sprake is van samenhang tussen beide variabelen,
- deze samenhang is redelijk sterk en
- de samenhang is positief, wat inhoudt dat een wanneer een cliënt hoog 'scoort' op 'maanden uitkering', dat de kans relatief groot is dat deze cliënt eveneens hoog 'scoort' op 'leeftijd'.

Een Kendall's tau-c score van .292 geeft een redelijk sterk verband aan. Hoewel de score nog ver van de volledige samenhangscore van '1' af ligt kan op basis van deze score kan worden geconcludeerd dat de variabelen 'Leeftijd' en 'Maanden bijstand' met elkaar samenhangen en dat deze samenhang positief is. Hiermee is de vraag, of jongere gesanctioneerden ook vaker korter een bijstandsuitkering ontvangen op het moment van de sanctie, met 'ja' te beantwoorden. Voor het vervolg is het van belang te weten dat deze samenhang aanwezig is.

#### 4.1.3 Samenhang 'Recidive' en 'Leeftijd'

Evenals bij de bespreking van de verdeling van de verschillende variabelen, wordt de mate van samenhang tussen 'Recidive' en 'Leeftijd' in de vorm van een kruistabel weergegeven. Deze tabel ziet er als volgt uit:

Tabel 8: Verdeling variabele 'Recidive' naar variabele 'Leeftijd'

	Leeftijd						Totaal
	18-23 jaar	24-30 jaar	31-36 jaar	37-43 jaar	44-49 jaar	50 jaar of ouder	
Recidive Ja	<b>7</b> 14,9%	<b>32</b> 26,2%	<b>14</b> 31,1%	<b>13</b> 25,5%	<b>8</b> 22,2%	<b>7</b> 43,8%	<b>81</b> 25,6%
Nee	<b>40</b> 85,1%	<b>90</b> 73,8%	<b>31</b> 68,9%	<b>38</b> 74,5%	<b>28</b> 77,8%	<b>9</b> 56,3%	<b>236</b> 74,4%
<b>Totaal</b>	<b>47</b> 100,0%	<b>122</b> 100,0%	<b>45</b> 100,0%	<b>51</b> 100,0%	<b>36</b> 100,0%	<b>16</b> 100,0%	<b>317</b> 100,0%

In bovenstaande tabel vallen een aantal dingen op. Ten eerst het grote absolute aantal recidivisten in de leeftijdscategorie 24-30. Hoewel per kolom de percentages zijn opgeteld, valt op dat bijna 40% (32/81) van alle recidivisten in de leeftijdscategorie 24-30 jaar vallen. Een mogelijke verklaring hiervoor is in Tabel 3 te vinden. Hieruit is op te maken dat de leeftijdscategorieën 18-23 jaar en 24-30 jaar de meeste gesanctioneerden bevatten. Wanneer zich in een categorie veel gesanctioneerden bevinden, is de kans op het vinden van 'Recidive' onder deze gesanctioneerden groter, dan dat wanneer een categorie weinig gesanctioneerden bevat. Bovendien laat Tabel 3 een afname zien in de



verhouding gesanctioneerden/totaal bijstandsgerechtigden. Deze afname is, gelet op de absolute aantallen, eveneens waarneembaar binnen Tabel 8, wanneer het aantal 'Recidive' wordt gezien vanaf de leeftijdscategorie 24-30 jaar. Opvallend is dan wel weer, dat in de laagste leeftijdscategorie (18-23 jaar) het absolute aantal 'Recidive' laag is ten opzichte van de volgende categorie. Hierdoor geldt de, hiervoor aangenomen, afnemende tendens van het aantal 'Recidive' gevallen per oplopende leeftijdscategorie niet voor de gehele groep gesanctioneerden.

Wanneer de relatieve scores worden gezien, valt bovendien op dat de verhouding tussen wel of geen 'Recidive' binnen de leeftijdscategorie 50 jaar of ouder het hoogst is. Bijna 44% van de gesanctioneerden binnen deze leeftijdscategorie is recidivist. In vergelijking met de twee lagere leeftijdscategorieën (18-23 en 24-30 jaar) is dat respectievelijk bijna 15% en 26%. Wanneer het percentage recidivisten zou oplopen naar mate de leeftijd oploopt, zou sprake zijn van een duidelijke samenhang. Dit is echter niet het geval, aangezien de leeftijdscategorie 37-43 jaar een daling in het percentage laat zien ten opzichte van de voorgaande leeftijdscategorie (31-36 jaar). Deze daling zet door bij de leeftijdscategorie 44-49 jaar. Wanneer hier de verhouding tussen aantal gesanctioneerden/totaal aantal bijstandsgerechtigden uit Tabel 3 wederom wordt gezien, is geen duidelijk verband te herkennen tussen de tendens uit deze tabel en de procentuele tendens uit Tabel 8. Hierdoor is het lastig op basis van deze waarnemingen uitspraken te doen betreffende de samenhang tussen de variabelen 'Recidive' en 'Leeftijd'.

Doordat geen duidelijke samenhang zichtbaar is, is het noodzakelijk gebruik te maken van de Kendall's tau-c coëfficiënt om een beeld te krijgen van de eventuele samenhang. In bijlage 7 is deze waarde voor de samenhang tussen 'Recidive' en 'Leeftijd' weergegeven en met blauw gearceerd. De waarde is  $-,080$ . In tegenstelling tot de vorige waarde van de Kendall's tau-c bij de samenhang tussen 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering', geeft deze waarde een negatief verband aan tussen de variabelen 'Recidive' en 'Leeftijd'. De interpretatie van dit negatieve verband is minder logisch dan bij de vorige: des te hoger de leeftijd, des te minder komt de waarde 'geen Recidive' voor. Wanneer er minder vaak de waarde 'nee' voor 'Recidive' voorkomt, betekent dit dat er vaker de waarde 'Ja' voorkomt binnen deze categorie. Op basis van de Kendall's tau-c waarde kan daarom het volgende geconcludeerd worden: *'Wanneer de leeftijd van een gesanctioneerde oploopt, loopt ook de kans op 'Recidive' op'.*

Belangrijk bij het voorgaande is dat de waarde van de Kendall's tau-c in ogenschouw genomen moet worden. Een waarde van  $-,080$  geeft namelijk wel aan dat een verband aanwezig is, maar deze samenhang is bijzonder zwak. Wanneer de waarde van de Kendall's tau-c 0 is, is er namelijk geen samenhang. Een 'score' van  $-,080$  ligt bijzonder dicht bij deze 0 waarde, wat het aannemelijk maakt dat er nagenoeg *geen* sprake is van samenhang tussen de variabele 'Recidive' en de variabele 'Leeftijd'. Dit komt overeen met de opmerkingen die gemaakt zijn bij het bespreken van tabel 7. Er kan dus worden geconcludeerd dat, hoewel er sprake is van samenhang tussen beide variabelen, deze samenhang niet groot is. De variabele 'Leeftijd' biedt hierdoor geen verklaring voor de aanwezigheid van 'Recidive' binnen de groep met gesanctioneerden uit 2010 in de gemeente Enschede.

#### **4.1.4 Samenhang 'Recidive' en 'Maanden uitkering'**

Bij de bespreking van de variabelen 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering' is aangetoond dat er een mate van samenhang is tussen beide variabelen. In het voorgaande is de samenhang tussen 'Recidive' en 'Leeftijd' besproken, met als conclusie dat de variabele 'Leeftijd' *geen* verklaring biedt voor de aanwezigheid van 'Recidive'. Door de onderlinge samenhang tussen 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering' kan worden aangenomen dat dezelfde conclusie geldt voor de samenhang tussen de variabelen 'Recidive' en 'Maanden uitkering'. Kijkend naar de Kendall's tau-c waarde uit Tabel 9 moet deze waarde overeen komen met dezelfde waarde uit de tabel uit bijlage 7 ( $-,080$ ).

Tabel 9: SPSS uitvoer samenhang 'Recidive' en 'Maand uitkering'

	Value	Asymp. Std. Error <sup>a</sup>	Approx. T <sup>b</sup>	Approx. Sig.
Ordinal by Ordinal Kendall's tau-c	-,184	,052	-3,518	,000
N of Valid Cases	317			

a. Not assuming the null hypothesis.

b. Using the asymptotic standard error assuming the null hypothesis.

Gezien de lage, negatieve Kendall's tau-c waarde is de conclusie met betrekking tot de samenhang tussen 'Recidive' en 'Maanden uitkering' (*'het aandeel van 'Recidive' wordt groter naar mate het aantal 'Maanden uitkering' hoger wordt'*) in overeenstemming met met de conclusie naar aanleiding van de samenhang tussen 'Recidive' en 'Leeftijd'. Hierbij is het belangrijk op te merken dat, hoewel een waarde van -,184 een sterker verband aangeeft in vergelijking met de voorgaande waarde van -,080, het verband op zichzelf beziend nog niet bijzonder sterk is.

Concluderend kan voor beide verbanden worden opgemerkt dat er nagenoeg *geen* samenhang is tussen de afhankelijke variabele 'Recidive' en beide onafhankelijke variabelen 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering'.

#### 4.1.5 Samenvatting van bevindingen

In deze paragraaf is voor de verschillende variabelen in dit onderzoek de samenhang in kaart gebracht. De vraag is wat deze verschillende vormen van samenhang nu betekenen. Ten eerste is beziend of de variabelen 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering' onderling samenhang vertonen. Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. Van alle Kendall's tau-c waarden in deze paragraaf was de coëfficiënt betreffende de samenhang tussen 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering' het grootst, namelijk ,292. Dit is overigens niet alleen het sterkste verband, maar ook het enige positieve verband dat is gevonden.

Daarnaast is de samenhang tussen de variabele 'Recidive' enerzijds en de variabelen 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering' anderzijds in kaart gebracht. Voor beide verbanden geldt dat ze negatief zijn. Bovendien is voor beide verbanden de conclusie te trekken dat de verbanden bijzonder zwak zijn, waarbij de samenhang tussen 'Leeftijd' en 'Recidive' het zwakst is.

Concluderend, ten aanzien van de verdeling binnen de variabelen, is op te merken dat:

- *het niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling* lijkt in zijn algemeenheid, dus zonder een onderscheid te maken tussen het aantal malen dat een sanctie is opgelegd (Recidive of niet), een jeugdig probleem. Veruit het merendeel van de gesanctioneerden binnen de doelgroep (83,6%) is jonger dan 43 jaar en de verhouding tussen gesanctioneerden en het totaal aan bijstandsgerechtigden laat een procentuele afname zien naar mate de leeftijd oploopt.
- *het niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling* is met name een probleem voor cliënten die korter dan 6 maanden een bijstandsuitkering ontvangen, wat wederom wordt onderschreven door een lagere verhouding gesanctioneerden/totale aantal bijstandsgerechtigden naar mate de tijd in de bijstand oploopt.

- het opleggen van een sanctie daadwerkelijk een effect lijkt te hebben. Binnen de doelgroep is bij één op de vier gesanctioneerden sprake van een volgende sanctie binnen één jaar tijd. Na het opleggen van een sanctie verschijnen 3 van de 4 gesanctioneerden wel op de afspraak. Of dit effect voldoende is, is een tweede. 25% van de gesanctioneerden is recidive. Dus hoewel de sanctie effect heeft, sluit het inzetten hiervan recidive niet uit.

En de onderzochte samenhang beziend, is te concluderen dat:

- de samenhang tussen 'Maanden uitkering' en 'Leeftijd' positief en redelijk sterk is. Dit houdt in dat naarmate men ouder is, men langer een bijstandsuitkering ontvangt op het moment van het opleggen van de sanctie. Dit verband betekent bovendien dat beide variabelen dezelfde invloed hebben op de variabele 'Recidive'.
- wanneer het aantal recidivisten in verband met leeftijd wordt bezien, het aandeel 'Recidive' groter wordt naar mate de leeftijd van de gesanctioneerden omhoog gaat. Dit verband is echter zo minimaal dat van een echte samenhang *geen* sprake is!
- de richting van de samenhang tussen 'Recidive' en 'Maanden uitkering' negatief is. Dit betekent dat, net als bij het vorige punt, het aandeel 'Recidive' groter wordt naar mate het aantal 'Maanden uitkering' toeneemt. Hoewel deze samenhang sterker is dan de samenhang tussen 'Recidive' en 'Leeftijd', is ook deze samenhang nog niet bijzonder sterk (-,184). Voor onderhavig onderzoek kan dan ook worden aangenomen dat er nauwelijks *sprake* is van samenhang tussen de variabelen 'Recidive' en 'Maanden uitkering'.

## 4.2 Interviews

In het voorgaande is het databestand geanalyseerd. Hierbij zijn enkele verbanden duidelijk geworden, al is gebleken dat de samenhang tussen twee variabelen lang niet altijd even sterk is. Een dergelijke (statistische) analyse is nuttig om een beeld te krijgen van het gedrag van de doelgroep. Echter, om de gedachten van cliënten achter het al dan niet nakomen van de verplichting te achterhalen is meer nodig dan de statistische analyse. Om deze achterliggende gedachten in kaart te brengen zijn interviews gehouden. In hoofdstuk 3 is de keuze voor het houden van interviews uiteengezet, evenals de selectie van de respondenten.

De vragenlijst die als basis heeft gediend voor de interviews is opgesteld aan de hand van de 'Tafel van 11' methode (T11). Deze methode is ontwikkeld door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Aangesloten partners van het CCV zijn o.a. het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de Vereniging Nederlandse Gemeenten<sup>136</sup>. In het volgende worden de uitkomsten van de interviews op basis van de T11 besproken.

### 4.2.1. Respons en non-respons

De vragenlijst bevat verschillende soorten vragen. Ten eerst zijn de meeste vragen gesteld in stellingvorm, waarbij een stelling beantwoord kan worden met 'eens' of 'oneens'. Daarnaast is bij iedere vraag de mogelijkheid geboden uit te weiden. Mocht de respondent zelf niets aan het antwoord toevoegen, is bij onduidelijkheid door de interviewer doorgevraagd naar bijvoorbeeld een voorbeeldsituatie om het antwoord te onderbouwen, dan wel te verduidelijken.

In hoofdstuk drie is een uiteenzetting gegeven van de respondenten, aan wie de vragenlijst is voorgelegd. Hierbij is aangegeven dat de verwachte hoge mate van non-respons is getracht te ondervangen door het trekken van een relatief grote steekproef. Gezien de beperkte beschikbare tijd voor het houden van de interviews en de kosten voor het uitzenden van de aankondigingsbrieven, is een keuze gemaakt ten aanzien van het aantal te benaderen cliënten. In de eerste benaderingsronde is de helft van de steekproef (113 cliënten) aangeschreven. Doordat enkel de cliëntenummers zichtbaar waren van deze eerste benaderingsgroep is bij de selectie van de respondenten getracht subjectiviteit bij de selectie uit te sluiten.

Enkele dagen na het verzenden van de aankondigingsbrieven is gestart met de daadwerkelijke telefonische benadering. Dit heeft geresulteerd in een totaal van 21 afgenomen interviews, wat neerkomt op ongeveer 7% (21/317) van de totale doelgroep, 9% (21/226) van de steekproef en 19% (21/113) van deze eerste benaderingsgroep. Vooraf is bij het trekken van de steekproef rekening gehouden met een mogelijke respons-rate van 10%. Deze is bewust laag aangehouden, doordat de vragen uit de vragenlijst betrekking hebben op verschillende privé-zaken van de respondenten en dat mogelijk veel aversie zou bestaan tegen de gemeente Enschede, aangezien zij 'verantwoordelijk' zijn voor het opleggen van de sanctie. Gezien de beschikbare tijd is vooraf, in overleg met medewerkers van het programmaonderdeel Werk en Inkomen, besloten dat uiteindelijk tussen de 20 en 25 cliënten geïnterviewd zouden worden.

Met het resultaat van 21 na de eerste benaderingsronde is daarom besloten de tweede ronde achterwege te laten. De totale non-respons uit de eerste benaderingsronde komt uit op 81% (92/113). Hoewel dit percentage bijzonder hoog is, is het verwachte aantal respons voor de eerste benaderingsronde (10%) ruim gehaald. Bovendien is een respons-rate van 9% van de totale steekproef vrijwel in overeenstemming met deze verwachting. Aangezien 7% van de totale doelgroep is ondervraagd is vervolgens, in overleg met medewerkers van het programmaonderdeel Werk en Inkomen, besloten af te zien van een tweede benaderingsronde. De verwachting is dat de antwoorden van de

---

<sup>136</sup> Website CCV

respondenten een duidelijk beeld geven van de ervaringen van de respondenten met sanctie van 10% voor de duur van één maand voor *het niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling*.

#### 4.2.2 Kenmerken van de respondenten

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is een beeld verkregen van de kenmerken (leeftijd, maanden in de bijstand en mate van recidive) van de totale doelgroep. Voor dit onderzoek is het daarnaast van belang, deze zelfde verdeling in kaart te brengen voor de respondenten. Dit is vooral van belang voor de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag (*Wie overtreden de gestelde norm in de gemeente Enschede en waarom?*), maar deels ook voor de beantwoording van derde onderzoeksvraag (*Wat is de reactie van gesanctioneerden op de toepassing van sanctie en waarom?*). Daarbij komt nog dat, wanneer een beeld kan worden verkregen van kenmerken van de groep respondenten, kan worden nagegaan of de verdeling op basis van deze kenmerken overeenkomt met de verdeling van de totale doelgroep. Dit is van belang om de mate van representativiteit van de respondentengroep voor de doelgroep te bepalen binnen dit onderzoek<sup>137</sup>.

##### *Verdeling variabelen binnen respondentengroep*

In het volgende zal de verdeling van de respondentengroep op basis van verschillende tabellen uit SPSS inzichtelijk worden gemaakt, te beginnen met de variabele 'Leeftijd'.

Tabel 10: Verdeling variabele 'Leeftijd' voor respondenten

	<b>Frequentie</b>	<b>Percentage</b>	<b>Cumulatief percentage</b>
18-23 jaar	1	4,8	4,8
24-30 jaar	12	57,1	61,9
31-36 jaar	1	4,8	66,7
37-43 jaar	5	23,8	90,5
50 jaar of ouder	2	9,5	100,0
<b>Totaal</b>	<b>21</b>	<b>100,0</b>	

Wanneer deze verdeling wordt vergeleken met de verdeling van de variabele 'Leeftijd' voor de gehele doelgroep<sup>138</sup> vallen een aantal zaken op. Zo komende de procentuele verhoudingen niet overeen. De groep van 50 jaar of ouder is binnen de respondenten groep als derde vertegenwoordigd, wanneer naar de grootte wordt gekeken. Binnen de doelgroep is deze categorie het minst vertegenwoordigd. Bovendien ontbreekt binnen de respondentengroep de gehele categorie 44-49 jaar. Tot slot is de enige overeenkomst met de doelgroepverdeling ten aanzien van de variabele 'Leeftijd', dat de leeftijdscategorie 24-30 jaar ook binnen de respondentengroep 'het beste' is vertegenwoordigd.

Al met al is vast te stellen dat, ondanks dat de steekproef aselekt getrokken is, de steekproef *niet* representatief is voor de doelgroep op basis van de variabele 'Leeftijd'.

<sup>137</sup> Zie paragraaf 3.4.3 op pp 37-38

<sup>138</sup> Zie paragraaf 4.1, tabel 1, p 39

Tabel 11: Verdeling variabele 'Maanden uitkering' voor respondenten

	<b>Frequentie</b>	<b>Percentage</b>	<b>Cumulatief percentage</b>
<6 maanden	11	52,4	52,4
6-12 maanden	3	14,3	66,7
13-18 maanden	1	4,8	71,4
19-24 maanden	1	4,8	76,2
>24 maanden	5	23,8	100,0
<b>Totaal</b>	<b>21</b>	<b>100,0</b>	

In tegenstelling tot de verdeling van de vorige variabele 'Leeftijd' lijkt de verdeling van de variabele 'Maanden uitkering' in meerdere mate representatief voor de doelgroep. Dit blijkt uit een vergelijking van bovenstaande tabel 11 en de verdeling van de doelgroep ten aanzien van de variabele 'Maanden uitkering'<sup>139</sup>. Evenals bij de verdeling van deze variabele binnen de doelgroep is onder de respondenten de categorie <6 maanden vertegenwoordigd met meer dan 50%. Bovendien neemt het aantal respondenten per categorie af naar mate het aantal 'Maanden uitkering' toeneemt. Daarnaast is, net als bij de verdeling van deze variabele binnen de doelgroep, binnen de respondentengroep de categorie >24 maanden weer ruim vertegenwoordigd.

Bij dit laatste punt moet nog wel een kanttekening worden geplaatst. Hoewel binnen beide groepen de frequentie per categorie afneemt (en dus weer toeneemt in de laatste categorie >24 maanden), zijn de procentuele verhoudingen binnen de twee groepen niet gelijk. Waar binnen beide groepen de categorie <6 maanden het meest is vertegenwoordigd, verschillen de hoogste categorieën op dit punt. Bij de doelgroep bezet deze groep de derde plaats qua grootte en binnen de respondentengroep is de categorie >24 maanden de op één na grootste groep.

Ondanks dit laatste punt komt de verdeling van de variabele 'Maanden uitkering' binnen de respondentengroep dusdanig overeen met de verdeling van deze variabele binnen de doelgroep, dat de steekproef *wel* representatief is op basis van de variabele 'Maanden uitkering'.

Tot slot zal verdelingen van de variabele 'recidive' voor de respondenten groep worden gezien. Tabel 12 geeft deze verdeling weer.

Tabel 12: Verdeling variabele 'Recidive' voor respondenten

	<b>Frequentie</b>	<b>Percentage</b>	<b>Cumulatief percentage</b>
Ja	4	19,0	19,0
Nee	17	81,0	100,0
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>100,0</b>	

<sup>139</sup> Zie paragraaf 4.1, tabel 2, p 40

In het begin van hoofdstuk 4 is in tabel 5 de verdeling van de variabele 'Recidive' voor de doelgroep weergegeven<sup>140</sup>. Uit deze verdeling blijkt dat 25,6% van deze groep te kenmerken is als een recidivist. Zoals tabel 12 laat zien is het percentage dat het aantal recidivisten binnen de respondentengroep weergeeft lager, namelijk 19%. Kijkend naar de mate van representativiteit is de conclusie dat de steekproef *matig* representatief is voor de doelgroep.

Tot slot nog een variabele die in de vergelijking niet kon worden meegenomen, 'Sekse'. Bij de opdracht tot het vormen van een databestand, welke aan een medewerker van de gemeente Enschede is gegeven, is één van de voorwaarden geweest dat de verdeling man/vrouw bij benadering 50/50 diende te zijn. Doordat deze voorwaarde vooraf is gesteld is dit kenmerk niet meegenomen in de kenmerken, zoals deze in het databestand zelf zichtbaar zijn. Hierdoor is het niet mogelijk geweest de verdeling van de variabele 'Sekse' in kaart te brengen voor de doelgroep. Wanneer aangenomen wordt dat de verdeling binnen de doelgroep daadwerkelijk 50% man en 50% vrouw is, kan de mate waarin de steekproef representatief is voor de doelgroep ten aanzien van de variabele 'Sekse' worden bepaald. Tabel 13 geeft de verdeling weer van de variabele 'Sekse'.

Tabel 13: Verdeling variabele 'Sekse' voor respondenten

	Frequentie	Percentage	Cumulatief percentage
Man	12	57,1	57,1
Vrouw	9	42,9	100,0
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>100,0</b>	

Binnen de respondentengroep is 57,1% man. Zoals hiervoor opgemerkt is de (aangenomen) verdeling van deze variabele binnen de doelgroep 50/50. Op basis van deze gegevens kan worden geconcludeerd dat deze steekproef *matig* representatief is voor de doelgroep op basis van de variabele 'Sekse'.

#### 4.2.3 Antwoorden respondenten

Nu in het voorgaande respondenten beschreven zijn aan de hand van een aantal variabelen, kan nader worden ingegaan op de antwoorden die de respondenten hebben gegeven tijdens de telefonische interviews.

Nadat de respondenten uit de eerste benaderingsronde (achteraf gezien ook de enige benaderingsronde) per brief op de hoogte waren gebracht van de mogelijkheid dat zij telefonisch benaderd zouden worden in verband met een onderzoek in opdracht van de gemeente Enschede<sup>141</sup>, is vijf werkdagen na het verzenden van de brieven begonnen met het afnemen van de telefonische interviews. Na afloop van de afnameperiode<sup>142</sup> is begonnen met de verwerking van de antwoorden in één document. Zodoende is mogelijk geweest om per vraag in één oogopslag te zien hoe de respondenten op de betreffende vraag hebben geantwoord. In bijlage 8 is weergegeven hoe de respondenten geantwoord hebben per vraag. Waar bij de open vragen 'nvt' aangegeven is, is de betreffende vraag op de persoon in kwestie niet van toepassing gebleken en in dergelijke gevallen is dat door de respondent aangegeven.

Bovendien is getracht de antwoorden op de open vragen zo te noteren, dat zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan het, door de respondent, gegeven antwoord. Een

<sup>140</sup> Zie paragraaf 4.1, tabel 3, p 41

<sup>141</sup> Zie bijlage 5 voor de benaderingsbrief

<sup>142</sup> Deze afname periode heeft geduurd van 11-07-2011 t/m 14-07-2011

voorbeeld hiervan is het met hoofdletter noteren van een antwoord. Dergelijke antwoorden zijn in het gesprek met de respondent door de respondent zelf in het bijzonder benadrukt.

Bijlage 8 is vervolgens gebruikt als basis van de 'Tafel van 11' methode. Bij de bespreking van de resultaten zal per dimensie de verhouding eens/oneens worden aangegeven, zodat meteen duidelijk wordt waarop de score van de betreffende dimensie in de 'Tafel van 11' methode is gebaseerd. In de volgende paragraaf zal nader worden ingegaan op de wijze waarop de resultaten van deze methode tot stand zijn gekomen.

#### 4.2.4 Resultaten 'Tafel van 11'

Zoals vermeld zal voor de analyse van het gedrag van de gesanctioneerde cliënten de 'Tafel van 11' worden gebruikt. Deze methode wordt veelal gebruikt om voor het daadwerkelijk in werking laten treden van een wetgeving de mogelijke nalevingrisico's vast te stellen. Het is daarnaast ook mogelijk deze methode te gebruiken voor een analyse van het daadwerkelijke nalevingsgedrag. Via de website van de 'Tafel van 11'<sup>143</sup> kan ingelogd worden, nadat een registratieprocedure is gevolgd. Na het inloggen is het mogelijk een project aan te maken. Voor onderhavig onderzoek is dit gedaan. Vervolgens is voor de optie 'toets nalevingsmotieven'.

##### *Gebruik vragenlijst bij invullen*

Zoals aangegeven dient het antwoordentotaal van de respondenten als basis voor het invullen van de 'toets nalevingsmotieven'. De vragenlijst is opgebouwd aan de hand van de elf dimensies van de 'Tafel van 11'. Hierdoor is het mogelijk afzonderlijke vragen te herleiden naar de betreffende dimensie. Per dimensie van de 'Tafel van 11' worden, via een online vragenlijst, een aantal vragen gesteld. Een voorbeeld:

De eerste dimensie van de 'Tafel van 11' betreft de kennis van de regels voor de doelgroep. Deze dimensie is verdeeld in twee subdimensies, namelijk a) bekendheid met de regels en b) duidelijkheid van de regels. Per subdimensie wordt één vraag gesteld. Voor de subdimensie a) luidde de vraag: 'In welke mate is de doelgroep bekend met de bepaling?' Als antwoord mogelijkheid kan gekozen worden een cijfer aan te merken. Dit cijfer heeft betrekking op een schaal tussen 0 ('zeer weinig') en 10 ('zeer veel') bekendheid met de regels. Nu correspondeert deze vraag met een vraag uit de gehanteerde vragenlijst bij dit onderzoek, namelijk vraag 8. Zoals in bijlage 8 weergegeven is hebben de respondenten in onderhavig onderzoek op deze vraag gereageerd met 15x 'eens' en 6x 'oneens'.

Om te bepalen wat de score van deze dimensie wordt binnen de 'toets nalevingsmotieven' is gewerkt met percentages van de totale respondentengroep. In dit voorbeeld hebben 15 respondenten 'eens' geantwoord. Dit is  $15/21 = 71\%$  van de respondentengroep. Aangezien de score net iets meer is dan 70%, maar ver van de 80% afzit, is ervoor gekozen een score van 70% in de toets in te vullen. Deze score komt overeen met het aanmerken van het cijfer '7'.

---

<sup>143</sup> [Www.it11.nl](http://Www.it11.nl)



Bovenstaand kader geeft de input voor de beantwoording van één subcategorie. De overige categorieën zijn op dezelfde wijze ingevuld. Tabel 14 geeft zowel de dimensies van de 'Tafel van 11' als de vragen uit de vragenlijst weer. Achter de dimensie staan de vragen uit de vragenlijst, die met deze dimensie corresponderen. Tot slot geeft de tabel de verhouding 'eens/oneens' weer.

Tabel 14: Ingevoerde gegevens per dimensie 'Tafel van 11'

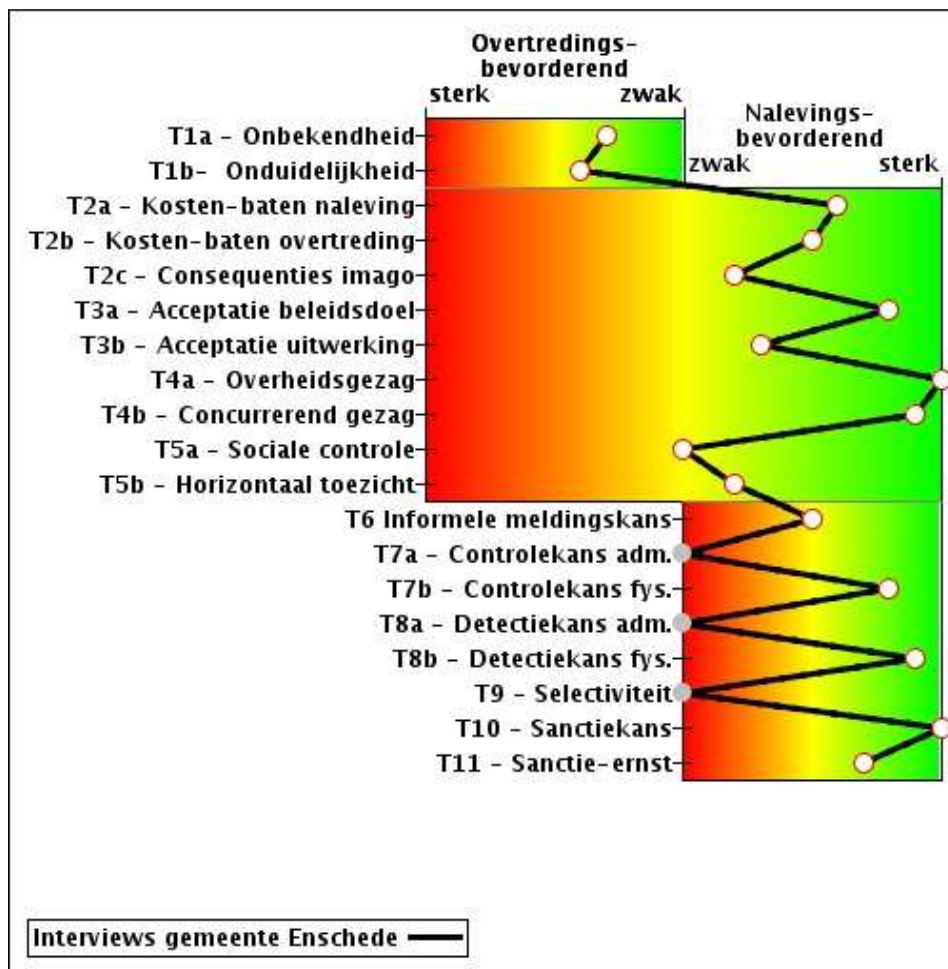
Dimensie	Corresponderende vragen vragenlijst	Aantal 'Eens'	Aantal 'Oneens'	Percentage 'eens'/'oneens' in 'Tafel van 11'
T1a Onbekendheid	8	15	6	71/29%
T1b Onduidelijkheid	9,10	14+13 = 27	7+8 = 15	64/36%
T2a Kosten/baten naleving	18	2	19	10/90%
T2b Kosten/baten overtreding	18, 29	2+3 = 5	19 + 18 = 37	88/12%
T2c Consequenties Imago	29	3	18	14/86%
T3a Acceptatie Beleidsdoel	13, 20	18+9 = 27	3+12 = 15	64/36%
T3b Acceptatie Uitwerking	14, 16, 20	9+7+9 = 25	12+14+12 = 38	40/60%
T4a Overheidsgezag	15	21	0	100/0%
T4b Concurrerend Gezag	17	1	20	5/95%
T5a Sociale controle	17, 29	1+3 = 4	20+18 = 38	19/81%
T5b Horizontaal Toezicht	11	18	3	86/14%
T6 Informele meldingskans	11	9x ander instantie	n.v.t.	N.v.t.
T7a Controlekans administratief	n.v.t.	-----	-----	-----
T7b Controlekans fysiek	11	18	3	86%
T8a Meldingskans administratief	n.v.t.	-----	-----	-----
T8b Meldingskans fysiek	12, 19	19+18 = 37	2+3 = 5	88%
T9 Selectiviteit	n.v.t.	-----	-----	-----
T10 Sanctiekans	22	21	0	100/0%
T11 Sanctie-ernst	21	18	5*	86/14%

\* aantal geeft zowel eens als oneens aan

Wanneer naar de laatste kolom van de percentage wordt gekeken, vereist deze uitleg met betrekking tot het invoeren van de percentage in de 'toets nalevingsmotieven'. Bij het invullen van de verschillende percentages zijn de vragen van deze toets aangehouden. In sommige gevallen (bijvoorbeeld bij de vragen uit de toets nalevingsmotieven betreffende de T2a dimensie) is de vraag in de 'toets nalevingsmotieven' positief gesteld, maar de corresponderende vraag uit de opgestelde vragenlijst voor de respondenten negatief gesteld (zie vraag 18 in bijlage 8). Hierdoor is bij het invoeren van de score bij deze dimensie niet het percentage 'Eens' ingevoerd, maar het percentage 'Oneens'. In bijlage 9 zijn de vragen uit de 'toets nalevingsmotieven' van de 'Tafel van 11' methode opgenomen. Hierbij zijn eveneens de ingevulde scores aangegeven. Dit is gedaan door zowel een punt op een scorelijn als benadrukken van de score onder deze lijn<sup>144</sup>.

Door het invullen van de 'toets nalevingsmotieven' ontstaat op basis van de antwoorden een figuur. Deze figuur geeft een sterkte/zwakte analyse per dimensie van de 'Tafel van 11'. Figuur 1 geeft deze analyse schematisch weer.

Figuur 1: Uitvoer Toets nalevingsmotieven



Bovenstaande figuur beziend staan de verschillende T11 dimensies aan de linkerkant vermeld. Hierbij zijn sommige dimensies opgedeeld in een 'a' en 'b' categorie. De dimensies vormen, om in termen van tabellen te spreken, de rijen. Anderzijds zijn er twee kolommen te onderscheiden, namelijk 'Overtredingsbevorderend' en

<sup>144</sup> Zie bijlage 9

'Nalevingsbevorderend'. Beide kolommen zijn weer opgedeeld in een soort bandbreedte van sterk naar zwak. De score per dimensie is weergegeven door een stip op de 'lijn' tussen zwak en sterk. Bovendien geven de kleuren rood, geel en groen extra invulling aan de interpretatie van de scores per dimensie. Tot slot zijn de verschillende punten onderling met elkaar verbonden, zodat vergelijking tussen de verschillende dimensies eenvoudiger is. Wat de betekenis is van deze scores komt in het volgende aan de orde.

#### 4.2.5. Interpretatie T11 scores

De 'toets nalevingsmotieven' is een instrument, dat de mogelijke nalevingsmotieven in kaart brengt. Voor onderhavig onderzoek is deze toets gebruikt de, voor de ondervraagde cliënten, werkelijke nalevingsmotieven inzichtelijke te maken. In het volgende zal per dimensie de score behandeld worden<sup>145</sup>.

##### *T1 - Onbekendheid (a) + Onduidelijkheid (b)*

Deze dimensie is opgedeeld in onbekendheid met en de onduidelijkheid van de regels vanuit het oogpunt van de cliënten. De score met betrekking tot de onbekendheid is in de 'veilige' groene zone, zij het aan de kant van oranje. Dit komt overeen met de antwoorden van de respondenten op vraag 8 uit de vragenlijst: 15x 'Eens' en 6x 'Oneens'. Hieruit is op te maken dat bij de meeste respondenten de regels en verplichtingen bekend zijn bij of zelfs voor de aanvraag van de bijstandsuitkering. Het tweede deel van deze dimensie, de (on)duidelijkheid van de regels (b), laat een minder positief beeld zien, gezien de score in het geel. Deze deel dimensiescore is gebaseerd op de antwoorden van twee vragen, namelijk de vragen 9 en 10. Het aantal keer 'Eens' en 'Oneens' bij elkaar optellend levert een Eens/Oneens-score op van respectievelijk 27 en 15. Dit houdt in dat voor een deel van de respondenten de regels en verplichtingen verbonden aan het ontvangen van een bijstandsuitkering niet duidelijk zijn.

##### Deelconclusie T1:

Om het nakomen van de regels te bevorderen is het noodzakelijk dat de regels bekend zijn bij de personen waar de op van toepassing zijn. Bovendien moeten de regels ook duidelijk zijn. Als men de regels niet begrijpt, is het nakomen van de regels minder vanzelfsprekend. Wat blijkt nu uit de score op deze dimensie? De antwoorden van de respondenten geven een beeld van de bekendheid en de duidelijkheid van regels. Wanneer de verschillende scores worden bezien is te concluderen dat, hoewel de scores aangeven dat de respondenten wel bekend zijn met de regels, de score bij 'onduidelijkheid' aan dat dezelfde regels lang niet altijd duidelijk voor de respondenten. Onduidelijke regelgeving kan een mogelijke verklaring zijn voor het niet nakomen van de gestelde norm, want wanneer niet bekend is welke regels gelden, is het nakomen ervan ook problematischer.

*T2 - Kosten en baten naleving (a) en overtreding (b) en consequenties ervan op het imago (c)* Evenals bij de vorige dimensie is deze dimensie opgedeeld in drie categorieën, te weten de kosten en baten bij naleving (a), de kosten en baten bij overtreding (b) en de consequenties voor het imago bij het al dan niet naleven (c). Beide kosten/baten categorieën scoren onder 'nalevingsbevorderend' in het groene deel, waarbij de kosten en baten bij naleving (a) beter scoort dan de b-categorie. De stelling van vraag 18, welke bij categorie a hoort, is negatief gesteld. Dit houdt in dat, wanneer veel respondenten 'Eens' antwoorden, deze categorie negatief scoort op de 'Tafel van 11'. 2 van de 21 respondenten beantwoordde de stelling echter met 'Eens', waardoor deze categorie nog in het groene van het nalevingsbevorderende deel scoort. Bij categorie b van deze dimensie zijn twee vragen gesteld, namelijk de vragen 18 en 29. Voor deze categorie geldt hetzelfde als voor categorie a: een lage 'Eens'-score betekent dat van de categorie

---

<sup>145</sup>Zoals in het voorbeeld op de vorige pagina uiteen is gezet, is zijn de score's in figuur 1 gebaseerd op de antwoorden van de respondenten op basis van de vragenlijst. Voor de score's per vraag uit de vragenlijst, zie bijlage 8

een nalevingsbevorderende werking uitgaat. Met een totaal score van 5 van de 42 'Eens' is dit ook voor de b-categorie het geval. Van de drie categorieën bij deze dimensie scoort consequenties voor het imago het minst goed. Maar 3 van de 21 respondenten geven aan het 'Eens' te zijn met de stelling, wat neer komt op een score van 86%. Deze score is nog wel te kenmerken als nalevingsbevorderend, maar hierbinnen ligt de score vlakbij zwak en in het gele deel van de bandbreedte.

#### Deelconclusie T2:

Voor beide kosten/baten categorieën geeft de score aan dat de respondenten de verhouding kosten/baten ervoor zorgt dat de respondenten geneigd zijn de norm na te leven. Dit komt tot uiting in de scores, welke voor beiden in het groene liggen in het nalevingsbevorderende deel. Echter, de keuze om al dan niet de regels en verplichtingen na te komen is gezien de score bij de c-categorie niet of nauwelijks van invloed zijn op het imago van de betreffende respondenten. Dit houdt in dat de respondenten bij hun keuze om al dan niet te verschijnen op een afspraak geen rekening houden met wat hun omgeving van deze keuze vindt.

#### *T3 – Acceptatie van beleidsdoel (a) en uitwerking (b)*

Deze dimensie betreft de acceptatie van de doelgroep. Deze is wederom opgesplitst in verschillende categorieën, namelijk acceptatie van het beleidsdoel (a) en acceptatie van de uitwerking van het beleid voor de persoon zelf (b). In de vragenlijst is het beleidsdoel tweeledig geformuleerd. Ten eerste is aan de respondenten voorgelegd of men het al dan niet eens is met de stelling dat men er alles aan moet doen om zo snel mogelijk weer betaalde arbeid te verkrijgen (vraag 13). Daarnaast is aan de respondenten de stelling voorgelegd of zij het terecht vinden, dat zij een sanctie opgelegd hebben gekregen, doordat ze een afspraak niet zijn nagekomen (vraag 20). De antwoorden op beide stelling zijn samengevoegd en hebben geresulteerd in een duidelijk sterke, groene score op het terrein van 'nalevingsbevorderend', namelijk 27x een 'Eens' antwoord op de stelling. De acceptatie van het beleidsdoel is dus sterk ontwikkeld bij de respondenten. Echter, wanneer een afspraak niet is nagekomen en een sanctie wordt opgelegd daalt de mate van acceptatie. Dit komt tot uiting in de score op de b-categorie, welke de acceptatie van uitwerking van het beleidsdoel betreft. Hoewel deze score met 25x 'Eens' van de 66 antwoorden nog steeds valt onder de categorie 'nalevingsbevorderend', ligt de score vlakbij de zwakke kant van deze categorie en ligt de score in het gele gebied.

#### Deelconclusie T3:

Op basis van beide scores kan worden gezegd dat het algemene beleidsdoel breed geaccepteerd wordt door de respondenten, maar als de uitwerking hen persoonlijk raakt, in de vorm van een sanctie, wordt dit vaker als onterecht ervaren. Hierdoor daalt het acceptatieniveau ten aanzien van de acceptatie van de uitwerking van het beleid.

#### *T4 – Overheidsgezag (a) en concurrerend gezag (b)*

De mate van normgetrouwheid is de basis voor deze dimensie. Bij de 'Tafel van 11' methode wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen enerzijds overheidsgezag (a) en eigen normen en waarden, die eventueel concurreren met die overheidsgezag anderzijds (b). Wanneer het gaat om overheidsgezag, geldt de stelling dat het vanzelfsprekend is dat de gemeente van cliënten verwacht dat men op afspraken verschijnt als leidraad (zie vraag 15 in de vragenlijst in de bijlage 6). Dat deze categorie bijzonder goed scoort, is verre van opmerkelijk, aangezien alle respondenten, 21 in totaal, de eerder aangehaalde vraag met 'eens' hebben beantwoord. Op de categorie van concurrerend gezag scoren de respondenten eveneens sterk met 20x 'Oneens' bij een negatief gestelde stelling. Deze antwoorden hebben dus ook voor de b-categorie van deze dimensie geresulteerd in een duidelijke 'groene' score wanneer het gaat om de 'nalevingsbevorderend'. Het verschil tussen de scores van beide categorieën binnen deze dimensie, zit in het feit dat een paar respondenten hebben aangegeven zich, bij de beslissing een afspraak al dan niet na te komen, laten beïnvloeden door de omgeving.

#### Deelconclusie T4:

Beide scores beziend kan enkel geconcludeerd worden dat, binnen de groep met respondenten, de mate van normgetrouwheid sterk is ontwikkeld. Hiermee draagt het geldend gezag bij aan normconform gedrag bij de bijstandsgerechtigden. Bijzonder hierbij is wel dat er ondanks de hoge mate van ervaren gezag, er nog steeds sprake is van recidive. Wellicht dat een verklaring hiervoor is, dat een aantal respondenten sociaal wenselijke antwoorden hebben gegeven ten aanzien van deze vraag. Een andere verklaring kan zijn dat men het welk eens is met de verplichting dat men op een afspraak moet verschijnen, maar dat de werkelijke naleving van de afspraak door andere redenen niet wordt gerealiseerd.

#### *T5 – Sociale controle (a) en horizontaal toezicht*

Naast de overheid kan de controle naleving van regels worden verricht door andere instanties dan de overheid, namelijk door horizontaal toezicht (b). Bovendien kan de omgeving van de potentiële overtreder controle uitoefenen. Ten aanzien van deze laatste vorm van controle, de sociale controle genoemd (a), scoort de respondentengroep bijzonder laag. Maar 4x is het antwoord 'Eens' gegeven van de totaal 42 mogelijke antwoorden. Er zijn 42 mogelijke antwoorden, omdat de score binnen deze categorie gebaseerd is op de vragen 17 en 29 bij elkaar. In de T11 toets is de vraag opgenomen of de doelgroep de kans groot acht dat de overtreding door mensen uit de omgeving wordt opgemerkt en zo ja, de omgeving de persoon hierop ook aanspreekt. De bij T4b aangehaalde vraag uit de vragenlijst geldt ook hiervoor als basis, zij het in omgekeerde vorm. Doordat 2 personen hebben aangegeven zich bij een beslissing, een afspraak al dan niet na te komen, laten beïnvloeden door de omgeving, acht de doelgroep het zeer onwaarschijnlijk dat dezelfde omgeving bij een overtreding van de gestelde regel dit meldt. Ten aanzien van de categorie 'horizontaal toezicht' acht de respondentengroep de kans groter dat een overtreding gemeld wordt. Dit komt tot uiting in een betere score, namelijk de positief gestelde vraag 11 is 18x met 'Eens' beantwoord. Hierdoor scoort deze categorie b meer in het groen en richting nalevingsbevorderend dan dat de categorie 'sociale controle' dit doet. Een verklaring hiervoor is, dat niet alleen niet nagekomen afspraken bij de gemeente Enschede worden gesanctioneerd, maar ook de afspraken bij instanties die samenwerken met de gemeente Enschede en het Werkplein op het gebied van re-integratie. Bij, niet vooraf aangegeven, afwezigheid geven deze instanties dit door aan de gemeente, waarop dus een sanctie volgt. De respondenten zijn zich hier terdege van bewust, zo laat de score zien.

#### Deelconclusie T5:

Hoewel er sprake is van een bewustzijn bij de respondenten, dat naar de gemeente, andere instanties het niet naleven van de gestelde norm aan de gemeente doorgeven, kan op basis van de scores in figuur 1 niet anders worden geconcludeerd, dat deze dimensie bijzonder zwak ontwikkeld is en zodoende kans op een overtredingsbevorderende werking groot is.

### *T6 – Informele meldingskans*

De zesde dimensie betreft de informele meldingskans, c.q. de kans dat de overtreding bij de overheid bekend wordt, anders dan door een overheidscontrole. Deze dimensie heeft veel raakvlakken met de vorige dimensie. Ongeveer de helft van de ondervraagde cliënten gaf aan dat ook op andere manier dan door de overheid, het niet nakomen van een afspraak duidelijk wordt. De antwoorden van deze dimensie zijn uit de toelichting van de respondenten op vraag 11 gehaald. Van het totaal van 21 respondenten gaven er 9 uit zichzelf aan dat, naast de gemeentelijke controle (vraag 11), bijvoorbeeld de re-integratiebureaus normovertreding melden. Hierdoor is bij de T11 toets op een 10 puntsschaal een score van '5' ingevuld. Dit betekent dat de invloed van deze dimensie, volgens de respondentengroep, gemiddeld is, wat overeenkomt met de score op deze dimensie in Figuur 1.

#### Deelconclusie T6:

Op basis van de score op deze dimensie is geen duidelijke conclusie te trekken. Hoewel verschillende respondenten aangeven dat de meldingskans door andere instanties redelijk aanwezig is, geven andere respondenten aan dat bijvoorbeeld een melding van normovertreding van de cliënt door de omgeving van de cliënt niet voorkomt (zie vraag over invloed van de omgeving). De meldingskans van andere instanties dan de overheid, en de met de overheid samenwerkende instanties, is dus relatief neutraal volgens de respondenten. Dit komt tot uiting in de beantwoording van de vraag bij T6, welke is weergegeven in bijlage 9.

### *T7 – Controlekans administratief (a) en controlekans fysiek (b)*

Zoals in het voorgaande al enkele malen is voorgekomen, is deze dimensie opgesplitst in twee categorieën: a) de controlekans door administratieve controle en b) de controlekans door fysieke controle. De extreem lage score op administratieve controle is simpel te verklaren. Deze is in de T11 toets aangemerkt als 'niet van toepassing'. Dit komt doordat het niet nakomen van een afspraak niet administratief gecontroleerd wordt. Iemand is fysiek aanwezig of is dat niet. Hierdoor wordt enkel de fysieke controlekans (b) meegenomen binnen deze dimensie. Hierbij is, in de T11 toets, de vraag gesteld hoe groot de respondenten de kans schatten dat de overheid het controleert d.m.v. fysieke controles. Deze vraag komt overeen met een stelling in de aan de respondenten aangeboden vragenlijst, waarin werd gesteld dat de respondenten denken dat de gemeente controles uitvoert op de naleving van de regels in het algemeen en op het nakomen van een afspraak in het bijzonder (vraag 11 vragenlijst). Op deze stelling antwoordde 18 van de 21 respondenten met 'Eens'. Zoals figuur 1 weergeeft wordt de kans op controle als groot ingeschat door de ondervraagde respondenten, wat resulteert in een score in het 'groen' en in de buurt van sterk nalevingsbevorderend.

#### Deelconclusie T7:

De sterk ervaren controlekans draagt dus bij aan de naleving van de regels en verplichtingen, in het bijzonder als het gaat om het nakomen van een afspraak. Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat, hoewel de respondenten de controlekans bij een fysieke controle als hoog inschatten, er toch sprake is van overtreden en bovendien van recidive. Hieruit zou de conclusie getrokken kunnen worden dat de gesanctioneerden óf voor de opgelegde sanctie niet bewust waren van de controle op het nakomen van de afspraak en dat door de sanctie dit bewustzijn is gecreëerd óf

### *T8 – Detectiekans administratief (a) en detectiekans fysiek (b)*

Evenals bij de vorige dimensie is deze dimensie opgedeeld in een administratieve en fysieke categorie en wel die van de detectiekans. In overeenstemming met T7a is de administratieve detectiekans buiten beschouwing gelaten. Met de vragen 12 en 19 uit de vragenlijst is een beeld verkregen, welke nodig is voor de invulling van de score voor de b-categorie van deze dimensie, de fysieke detectiekans. Vraag 12 stelde, dat de cliënt de kans hoog in schat dat, wanneer een afspraak niet wordt nagekomen, de gemeente hiervan op de hoogte zal zijn. Bijna 90% (19 van de 21) antwoordde hierop 'eens'. Bij

vraag 19 is de respondenten de stelling voorgelegd dat, wanneer een afspraak niet wordt nagekomen, door de gemeente altijd een sanctie wordt opgelegd. Met een score van 18 van de 21 'Eens' komt de beantwoording van deze vraag overeen met die van vraag 12. Hierdoor is de totale score op deze dimensie 88% 'Eens' en valt de score in het groene deel van de (sterke) nalevingsbevordering.

#### Deelconclusie T8:

Ten aanzien van de, door de respondenten ervaren, detectiekans bij normovertreding is met een score van 88% te concluderen dat de respondenten zich er terdege van bewust zijn dat het niet of niet naar behoren verschijnen op een afspraak door de gemeente gedetecteerd en gesanctioneerd wordt. Hoewel dit bewustzijn volgens de gedachte achter de 'Tafel van 11' zal leiden tot het naleven van de norm, blijkt dat binnen de gemeente Enschede ook met dit aanwezige bewustzijn de norm wordt overtreden. De vraag is dan ook waarom dit wordt gedaan? Evenals in het voorgaande is het goed mogelijk dat de respondenten het bewustzijn ten aanzien van de detectiekans hebben ontwikkeld nadat een sanctie aan hen is opgelegd. Hierdoor wordt in de meeste gevallen recidive voorkomen. Maar dan blijft de vraag bestaan waarom er desondanks sprake is van recidive? Op basis van deze dimensie is echter geen eenduidige conclusie te trekken over de aanwezigheid van recidive.

#### *T9 – Selectiviteit*

De dimensie betreft de mate van selectiviteit bij controle en detectie. Bij sommige vormen van wetgeving is het zo dat steekproefsgewijs de naleving wordt gecontroleerd. Hierdoor is de kans op detectie van een overtreding geen 100%. De kans, welke door de respondenten wordt ervaren, op zowel controle als detectie wordt in deze dimensie meegenomen. Voor onderhavig onderzoek is deze dimensie niet van toepassing, wat ook is aangegeven in de T11 toets. Bij het controleren van de aan- of afwezigheid bij een afspraak is geenszins sprake van selectiviteit. Het niet aanwezig zijn bij een afspraak wordt altijd opgemerkt. Het invoeren van 'niet van toepassing' in de T11 toets komt in Figuur 1 tot uiting in een bijzonder zwakke score, maar zoals gezegd voor dit onderzoek wordt hier geen waarde aan gehecht.

#### *T10 – Sanctiekans*

Wanneer de overtreding is begaan, bieden veel wetten de mogelijkheid voor de handhavingsinstantie om handhavend op te treden door middel van een sanctie. Dit is voor de handhavingsinstantie in dit onderzoek, de gemeente Enschede, ook het geval. Deze dimensie bevat de, door de doelgroep, ervaren kans dat men, bij een overtreding, ook daadwerkelijk wordt gesanctioneerd. In de gehanteerde vragenlijst is bij vraag 22 de stelling opgenomen dat de cliënt zich bewust is van het feit dat, wanneer niet wordt voldaan aan een oproep voor een afspraak, een sanctie wordt opgelegd. Op deze stelling antwoordden alle 21 respondenten 'Eens'. De eenduidigheid op dit punt komt tot uiting in Figuur 1. De score op deze dimensie is bijzonder sterk. Het score-punt ligt uiterst rechts in het groene deel van sterk nalevingsbevorderend.

#### Deelconclusie T10:

Deze score is gebaseerd op de antwoorden op de hiervoor genoemde stelling. Alle respondenten hebben deze stelling met 'eens' beantwoord. Het bewustzijn van de zekere sanctie bij een overtreding is onder deze respondenten dus zeer groot, wat volgens figuur 1 moet zorgen voor een sterke nalevingsbereidheid onder de respondenten. Alle respondenten zijn al gesanctioneerd en dit is dan ook een mogelijke verklaring voor het bewustzijn dat het niet nakomen van den norm altijd wordt bestraft met een sanctie. In onderhavig onderzoek is het alleen mogelijk geweest al gesanctioneerden te ondervragen. Hierdoor is het niet mogelijk geweest een onderscheid te maken tussen bijstandsgerechtigden en gesanctioneerden op dit punt.

### *T11 – Sanctie-ernst*

Niet enkel de kans op een sanctie kan een bedreiging vormen voor het naleven van regels en verplichtingen. De hoogte van de sanctie speelt hierbij ook een rol. Wanneer de sanctie door de doelgroep als laag wordt ervaren, is de kans op overtreding groter dan wanneer de sanctie als ernstig dan wel zwaar wordt ervaren. Op basis van de stelling dat de hoogte van de ingestelde sanctie, 10% van de uitkering voor de duur van één maand, te hoog is, is de score in Figuur 1 tot stand gekomen. Het merendeel van de ondervraagden was het eens met deze stelling (18 van de 21). Toch is de score niet zo duidelijk 'sterk' zoals bij de vorige dimensie. Onder de ondervraagden gaf een enkeling aan dat de sanctie helemaal niet zo hoog was. Dit komt ook naar voren in de vragen over de gevolgen van de sanctie (vragen 23 t/m 25 van de vragenlijst (zie bijlage 6)). Bij deze vragen zijn de antwoorden verre van eenduidig. Een enkeling geeft aan, dat de sanctie ervoor heeft gezorgd dat men, voor de betreffende maand, financiële zorgen of zelfs problemen had. Deze personen vallen ook in de categorie respondenten die vraag 22 over de hoogte van de sanctie met 'Eens' hebben beantwoord. Andere respondenten geven aan helemaal geen gevolgen te hebben ondervonden van de opgelegde sanctie en zij zijn het dan ook 'Oneens' met de stelling.

#### Deelconclusie T11:

Op basis van de antwoorden van de respondenten, welke tot uiting komen in de score op de 'T11' dimensie, is te concluderen dat, hoewel de score op deze dimensie niet optimaal is, de sanctiehoogte nog wel zorgt voor een redelijk sterke nalevingsbevordering. Opvallend blijft wel dat een aantal respondenten aangeeft dat de hoogte van de sanctie niet van invloed is op de beslissing al dan niet een afspraak na te komen. In tegenstelling tot het voorgaande bieden deze antwoorden wel een basis voor een verklaring van de aanwezigheid van recidive. Wanneer de sanctie niet als hoog wordt ervaren, zal de gesanctioneerde in de toekomst op dit punt niet geprikkeld worden zich wel aan de verplichting te houden.

Samenvattend is in het voorgaande per dimensie van de 'Tafel van 11' de score, welke opgebouwd is uit de antwoorden van de respondenten, geanalyseerd. Figuur 1 geeft een negatiever beeld dan in werkelijkheid het geval is. De scores, zoals op de dimensies T7a, T8a en T9, vertekenen doordat deze dimensies niet van toepassing zijn op de norm, die centraal staat in onderhavig onderzoek. Per betreffende dimensie is dit in het voorgaande uiteengezet.

Hoewel enkele scores een vertekend beeld geven van de werkelijkheid, scoren andere dimensies zonder vertekend beeld 'gewoon' slecht. Zo laat de zwakke score op T2c ('Consequenties voor imago') zien, dat de gevolgen van het niet naleven van de norm (de sanctie of sociale gevolgen) nauwelijks van invloed zijn op het imago van de respondent, volgens de respondenten zelf. Daarnaast achten de respondenten het zeer onwaarschijnlijk dat hun sociale omgeving hen aanspreekt, wanneer zij de norm niet naleven. Dit komt in figuur 1 tot uiting in een bijzonder zwakke score ten aanzien van 'Nalevingsbevorderend' op de T5a dimensie. Laatst genoemde score ligt voor een deel zelfs in de categorie 'Overtredingsbevorderend'.



In positieve zin vallen de scores van de dimensies T4a, T4b, T8b en T10 op. Al deze dimensies scoren ruim in 'het groen', wanneer figuur 1 wordt gezien. Naast deze scores zijn het merendeel van de scores in de 'Tafel van 11' figuur aan te merken als 'groen en daarmee als 'Nalevingsbevorderend'. Voor onderhavig onderzoek betekenen deze 'groen' scorende dimensie, dat binnen deze dimensie geen verklaring gevonden kan worden voor *het niet of niet tijdig wordt voldaan aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling*. Deze verklaring moet worden gezocht in de dimensies die laag scoren, aangevuld met de toelichtingen die de respondenten gegeven hebben bij de verschillende interviewvragen. Wanneer deze verklaringen helder zijn, kan antwoord worden gegeven op de toevoegingen ('en waarom?') bij de tweede en derde onderzoeksvraag.

### 4.3 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de onderzoeksresultaten aan de orde gekomen. Op basis van de analyse van het databestand en de gegevens van het totaal aantal gesanctioneerden in 2010 in de gemeente Enschede is met behulp van SPSS de verdeling van de groep gesanctioneerden gegeven. Door deze verdeling ten opzichte van de totale groep bijstandsgerechtigden af te zetten is de conclusie getrokken dat:

- *het niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling* vooral een probleem is voor personen met de leeftijd tussen de 24 en 30 jaar en
- dat er sprake is van samenhang tussen de variabelen 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering'. Hierdoor geldt voor de variabele 'Maanden uitkering' hetzelfde als voor de variabele 'Leeftijd', namelijk dat *het niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling* zich vooral voordoet, wanneer een bijstandsgerechtigde kort een bijstandsuitkering ontvangt.

Vervolgens is gezocht naar een verklaring voor de mate van 'Recidive' met als doel de vraag te kunnen beantwoorden waarom de norm wordt overtreden.

Om tot mogelijke verklaringen voor de aanwezigheid van 'Recidive' te komen, is de samenhang tussen de afhankelijke variabele 'Recidive' en beide onafhankelijke variabelen 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering' onderzocht. Dit leverde de volgende resultaten op:

- Voor zowel 'Leeftijd' als 'Maanden uitkering' is met een redelijke mate van zekerheid te zeggen dat ze *niet* van invloed zijn op de mate van 'Recidive'.
- Ten aanzien van de samenhang tussen 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering' is te concluderen dat beide variabelen onderlinge samenhang vertonen. Hierdoor is vastgesteld dat 'naar mate een persoon ouder is, het aantal maanden dat deze persoon een uitkering ontvangt eveneens toeneemt. Dit betekent dus dat de invloed van de beide variabelen op 'Recidive' gelijk is, zoals hiervoor al is opgemerkt.

In tegenstelling tot vooral op basis van de literatuur en de input van de medewerkers van de gemeente Enschede is aangenomen, bieden de variabelen 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering' geen verklaring voor de aanwezigheid van recidive. De samenhang tussen de beiden onafhankelijke variabelen 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering' en de afhankelijke variabele 'Recidive' is hiervoor te zwak gebleken.

Hoewel niet is gekomen tot een verklaring van de mate van recidive, is met behulp van de 'Tafel van 11' methode getracht een verklaring te vinden van normovertreding in zijn algemeenheid.

Met een vragenlijst gebaseerd op deze methode zijn 21 respondenten ondervraagd. Door de gegevens uit deze telefonische interviews in de 'Tafel van 11' methode te verwerken is een zogeheten sterkte/zwakte analyse van de gestelde norm geconstrueerd, welke in figuur 1 is weergegeven. Bij het zoeken naar een verklaring voor de normovertreding,

zijn de dimensies waarop slecht wordt 'gescoord' van belang, aangezien hier het risico tot normovertreding het grootste is.

Dit in ogenschouw nemend kan op basis van de analyse met behulp van de 'Tafel van 11' methode het volgende geconcludeerd worden:

- 1) De gemeente doet veel aan informatievoorziening als het gaat om de bekendheid van de regels bij richting de bijstandsgerechtigden. Dat de regels bekend zijn blijkt ook uit de 'Tafel van 11' methode. Hoewel de regels bekend zijn, geven veel respondenten aan dat de regels niet duidelijk zijn. Dat de gestelde norm dan niet wordt nageleefd lijkt op basis van deze kennis dan ook niet zo opmerkelijk. Wanneer de regels niet duidelijk zijn, zijn ze lastiger na te leven. Als het gaat om de duidelijkheid van de regels gaat het volgende respondenten dan met name over de gevolgen van het niet naleven van de norm in plaats van de gestelde norm zelf.
- 2) Wanneer de respondenten wordt gevraagd naar de invloed van de opgelegde sanctie, geven ze aan dat de opgelegde sanctie vooral van invloed is op hen zelf. Het al dan niet naleven van de norm is volgens de respondenten *niet* van invloed op het beeld dat de omgeving van hen heeft en ook niet op de gezins. Dit wordt door de respondenten dan ook niet gezien als reden om de norm na te leven.
- 3) Dat door de respondenten wordt aangegeven, dat zij de kans bijzonder klein achten dat *het niet of niet tijdig wordt voldaan aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling* bij de gemeente wordt gemeld door of de omgeving van de respondent of door andere instanties (horizontaal toezicht). Doordat de meldingskans door instanties anders dan de gemeente Enschede niet als groot wordt ervaren, gaat er van deze meldingskans nauwelijks een nalevingsbevorderende werking uit. Of het gebrek aan horizontaal toezicht een groot probleem ten aanzien van normnaleving oplevert is echter nog maar de vraag. Hoewel op deze dimensie slecht wordt gescoord, worden namelijk zowel de fysieke controlekans als de fysieke detectiekans als groot, en dus als nalevingsbevorderd, ervaren door de respondenten. Deze ruime nalevingsbevorderende scores compenseren de wat mindere score bij het horizontaal toezicht.

In het volgende hoofdstuk zal deze beantwoording van de onderzoeksvragen, en daarmee van de probleemstelling, aan de orde komen.

## 5 Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek bij de gemeente Enschede gezien en worden de conclusies getrokken. Om tot deze conclusies te komen, worden de verschillende onderzoeksvragen, die in hoofdstuk 1 geïntroduceerd zijn, beantwoord. De beantwoording van deze onderzoeksvragen zal dan resulteren in een gedegen antwoord op de centrale probleemstelling. In paragraaf 5.1 komt de beantwoording van de verschillende onderzoeksvragen aan de orde. Vervolgens zullen de inzichten uit deze paragraaf worden gebruikt voor de beantwoording van de probleemstelling. Tot slot biedt paragraaf 5.2 de ruimte voor enkele aanbevelingen voor de gemeente Enschede en worden in dezelfde paragraaf een aantal opmerkingen bij dit onderzoek geplaatst.

### 5.1 Beantwoording probleemstelling

In het begin van dit onderzoek is een viertal vragen opgesteld. Door deze vragen te beantwoorden wordt de probleemstelling beantwoord. In het volgende zal per subparagraaf iedere onderzoeksvraag afzonderlijk worden beantwoord.

#### 5.1.1 Hoe is het sanctiebeleid van de gemeente Enschede vormgegeven?

Deze vraag is in hoofdstuk 2 aan de orde gekomen. In dat hoofdstuk is de beleidstheorie, dus de gedachten en veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag hebben gelegen, gereconstrueerd. Met de invoering van de Wwb is de wijze van beleidsontwikkeling veranderd. Door de open-normstructuur van de Wwb wordt door het Rijk aan de gemeenten een grote mate van beleidsvrijheid toegekend. Hierdoor is het mogelijk om op regionaal niveau het beleid zo te ontwikkelen dat de gemeenten, bij de uitvoering van het beleid, maatwerk kunnen leveren.

Hoewel het handhavingsbeleid van het Rijk nog steeds van groot belang is, richt de focus van dit onderzoek zich op de uitwerking van het Rijksbeleid binnen de gemeente Enschede. Door dit beleid te analyseren en interviews met beleidsmedewerkers te houden, is de achterliggende gedachten van het beleid helder geworden. Dit is tot uiting gekomen in de beleidstheorie, welke is gestoeld op normatieve, causale en finale argumenten. Kijkend naar de finale argumenten, welke een samenvoeging zijn van de normatieve en causale argumenten, is het in eerste instantie duidelijk dat het beleid erop is gericht om een gedragsverandering bij overtreders van de norm te bewerkstelligen. Door het opleggen van een sanctie moet het onwenselijke gedrag van normovertreding worden veranderd in het gewenste gedrag van normconform gedrag. Het beleid van de gemeente Enschede is hierop toegespitst. De gedachte is dat, wanneer cliënten zich houden aan regels en verplichtingen, de uitstroom vanuit de bijstand naar betaalde algemeen geaccepteerde arbeid wordt vergroot. Wanneer een cliënt *niet of niet tijdig voldoet aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling*, heeft de gemeente de sanctie als instrument om deze verandering in het gedrag te bewerkstelling.

#### 5.1.2 Wie overtreden de gestelde norm in de gemeente Enschede?

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag zijn de gegevens uit hoofdstuk 4 noodzakelijk. In het begin van dat hoofdstuk is het databestand, c.q. de doelgroep in cijfers, geïntroduceerd. Hoofdstuk 3 geeft een uiteenzetting hoe dit databestand tot stand is gekomen. Met behulp van SPSS is het mogelijk geweest om in de tabellen 1 en 2 de verdeling van de doelgroep aan de hand van twee variabelen, 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering', weer te geven. Hierdoor is het mogelijk om de tweede onderzoeksvraag te beantwoorden. Per variabele zal worden gezien in welke mate duidelijk wordt wie de

overtreders zijn. Maar eerst zal worden ingegaan op de verhouding tussen het aantal gesanctioneerden en het totaal aan bijstandsgerechtigden in 2010 in de gemeente Enschede.

#### *Gesanctioneerden*

In hoofdstuk 4 is de verhouding tussen het aantal gesanctioneerden en het totaal aan bijstandsgerechtigden in 2010 binnen de gemeente Enschede weergegeven (tabellen 3 en 4). Van het totaal aan bijstandsgerechtigden (7016) zijn 317 bijstandsgerechtigden gesanctioneerd. Dit komt neer op een percentage van 4,5% van alle bijstandsgerechtigden in deze periode. Hieruit kan worden opgemaakt dat de, in onderhavig onderzoek centraal staande, norm van *het niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling* in 2010 in 95% van de gevallen is nageleefd. Zowel in absolute als relatieve zin kan deze norm, als het gaat op de naleving ervan, niet als problematisch worden bestempeld. Met een gesanctioneerdenniveau van 4.5% lijkt deze conclusie zeker houdbaar.

Echter, het betreft hier een norm, die veelal wordt overtreden in de beginperiode van het ontvangen van een bijstandsuitkering en daarmee de beginperiode van het re-integratietraject. Door het niet nakomen van de gestelde norm starten de gesanctioneerden dit traject met een 'valse' start. Deze start kan van invloed zijn op het vervolg van het traject. Hierbij is bijvoorbeeld te denken aan een negatief beeld vanuit de gesanctioneerde ten aanzien van de gemeente en/of het re-integratiebureau door de opgelegde sanctie. Wanneer hierdoor de motivatie van de gesanctioneerde om actief deel te nemen aan zijn of haar eigen re-integratietraject (verder) afneemt, heeft de opgelegde sanctie een grote invloed op het vervolg van het opgestelde traject. Deze redenering wordt deels onderschreven door het percentuele aantal recidive binnen de groep met gesanctioneerden (25%).

Kortom, hoewel de norm 'maar' door 4,5% van de bijstandsgerechtigden wordt overtreden, lijken de gevolgen van de opgelegde sanctie groter dan dat het percentage van 4,5% doet vermoeden. Het achterhalen van de reden van de normovertreding binnen de groep van gesanctioneerden is daarom van belang om deze vertreding in de toekomst te proberen te voorkomen. In het volgende zal aan de hand van twee vooraf, op basis van de literatuur en inzichten van medewerkers van de gemeente Enschede, gekozen variabelen gezocht worden naar de verklaring voor het normovertredende gedrag.

#### *Leeftijd*

Bij deze variabele is het opvallend dat, van het totaal aan opgenomen gesanctioneerden, 83,6% jonger is dan 43 jaar. Dit komt tot uiting in tabel 1, waarbij de verdeling van de variabele 'Leeftijd' uiteen is gezet. Van de doelgroep kan dus worden gezegd dat *het niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling* in zijn algemeenheid, dus zonder een onderscheid te maken tussen het aantal malen dat een sanctie is opgelegd ('Recidive' of niet), met name een probleem is onder gesanctioneerden tussen de 24 en 30 jaar. Deze conclusie wordt in de laatste kolom van tabel 3 onderschreven, aangezien de verhouding aantal gesanctioneerden/totale aantal bijstandsrechtigden per leeftijdscategorie bij de laagste leeftijdscategorieën procentueel het grootste is.

#### *Maanden uitkering*

Op basis van tabel 2 uit hoofdstuk 4 kan worden geconcludeerd dat het niet nakomen van de norm met name een probleem is voor gesanctioneerden die minder dan 6 maanden een bijstandsuitkering ontvangen. De helft van het totaal aan gesanctioneerden krijgt de sanctie opgelegd wanneer zij minder dan 6 maanden een uitkering ontvangen. Bij de verdeling van de variabele 'Maanden uitkering' valt echter ook op dat gesanctioneerden met meer dan 2 jaar een bijstandsuitkering ook vaker de verplichting niet nakomen. Op de totale doelgroep bevat deze categorie 16.4%. Ook hiervoor biedt

een tabel uitsluitel. In de laatste kolom van tabel 4 staat wederom de verhouding van aantal gesanctioneerden/totale aantal bijstandsrechtigden per tijd in de bijstand. Aan de hand van deze procentuele verhouding is te concluderen dat *het niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling* met name voor bijstandsgerechtigden die kort een bijstandsuitkering ontvangen een probleem is.

Hoewel bij de analyse van de verdeling van de variabele 'Maanden uitkering' een stijging in het aantal gesanctioneerden is waargenomen bij de categorie '2 jaar of meer', wordt deze *niet* onderschreven door de laatste kolom van tabel 4. Op basis van de verhouding tussen het aantal gesanctioneerden ten opzichte van het totaal aantal bijstandsgerechtigden is dus *geen* bewijs gevonden voor deze eerder gedane aanname.

#### *Samenhang?*

Bovenstaand in ogenschouw nemend, kan snel de conclusie worden getrokken dat jonge cliënten vaker kort een bijstandsuitkering ontvangen en dat zodoende een verklaring is gevonden voor het feit dat bij zowel de variabele 'Leeftijd' als de variabele 'Maanden uitkering' de lage categorieën ruim vertegenwoordigd zijn. De vraag is echter of deze conclusie wel de juiste is. Om deze redenering te toetsen is, met behulp van SPSS, gekeken of er sprake is van een relatie, samenhang, tussen de beide variabelen. Mocht deze samenhang bestaan, dan is de conclusie juist.

De SPSS uitvoer bij de Kendall's tau-c toets geeft een waarde van ,292. Zoals in hoofdstuk 4 is uiteen gezet geeft deze waarde een positief verband aan. Dit betekent dat er sprake is van een samenhang tussen beide variabelen, wat inhoudt dat wanneer een cliënt langer een bijstandsuitkering ontvangt, de kans redelijk groot is dat de cliënt eveneens ouder is.

Naast een positieve dan wel negatieve waarde, dient ook te worden gekeken naar de waarde van de coëfficiënt zelf. Deze waarde geeft aan hoe sterk de samenhang is tussen de twee variabelen. Hier heeft de Kendall's tau-c coëfficiënt een waarde van .292. Hoe dichter de waarde bij de 0 ligt, des te zwakker de samenhang en hoe dichter de waarde 1 benadert, des te sterker de samenhang. Op basis van deze waarde kan worden gesteld dat er redelijkerwijs sprake is van een verband tussen 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering'. Het probleem is echter dat er geen vaststaande beoordelingsmethode is voor de Kendall's tau-c. Met zekerheid spreken van een sterk verband is in dit geval dus ook niet mogelijk. Het is dus ook niet met zekerheid te zeggen dat het antwoord op de vraag 'Wie overtreden de gestelde norm in de gemeente Enschede?' is: bijstandsgerechtigden in de leeftijdscategorie t/m 30 jaar, die nog maar kort een bijstandsuitkering ontvangen.

Verder is de samenhang onderzocht tussen de beide onafhankelijke variabelen 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering' met de afhankelijke variabele 'Recidive'. Voor beide samenhangswaarden geldt dat de scores bijzonder laag zijn. De Kendall's tau-c scores zijn voor 'Recidive' met 'Leeftijd' -.080 en voor 'Recidive' met 'Maanden uitkering' -.184. Hieruit is op te maken dat in beide gevallen wel sprake is van samenhang tussen de variabelen, maar dat het verband zo zwak is dat voor zowel 'Leeftijd' als voor 'Maanden uitkering' geldt, dat zij *geen* antwoord kunnen geven op de vraag wie de gestelde norm overtreden.

Voordat de derde onderzoeksvraag kan worden behandeld moet eerst worden ingegaan op het 'waarom' van deze onderzoeksvraag.

### **5.1.3 Waarom overtreden cliënten de gestelde norm?**

Dat er binnen de gemeente Enschede cliënten zijn die zich niet aan de gestelde regels en verplichtingen houden, en zodoende *niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling*, moge op basis van

het voorgaande duidelijk zijn. Echter, wat daarnaast interessant is, is de reden voor het ten toengespreide onwenselijke gedrag. Waarom komen deze cliënten de verplichting, die niet lastig na te komen lijkt, nu niet na? Om deze vraag te beantwoorden dienen ten eerste de scores van de 'toets nalevingsmotieven' van de 'Tafel van 11' te worden gezien. Deze toets maakt de sterke en zwakke punten van wet- en regelgeving op het gebied van naleving inzichtelijk, door middel van een score op een elftal dimensies. Door verschillende vragen te beantwoorden met een score tussen de 0-10 of -10 en +10 geeft deze methode een uitkomstenfiguur, welke is weer gegeven in figuur 1 uit hoofdstuk 4.

Voor een verklaring van het ten toengespreide onwenselijke gedrag is het vooral nuttig om de zwakke elementen uit de toets te belichten. Dit omdat, volgens de theorie achter de toets, de sterke punten niet vatbaar zijn voor onwenselijk gedrag. Daarnaast zal, bij het zoeken naar een verklaring voor het gedrag van de cliënten, gebruik worden gemaakt van de beantwoording van de open vragen en de toelichtingen bij de stelling uit de vragenlijst. De resultaten van de toets uit figuur 1 laten zien dat de naleving van de gestelde verplichting relatief zwak scoort op de volgende dimensies van de 'Tafel van 11':

*T1: Onbekendheid en Onduidelijkheid:* Ondanks het feit dat de gemeente in haar beleid de doelstelling hanteert om nieuwe cliënten grondig te informeren over de rechten en plichten die verbonden zijn aan het ontvangen van een bijstandsuitkering, geven de respondenten in de interviews (zie bijlage 8 vraag 30) aan dat het met de bekendheid van de regels beter kan. Dit is bijzonder aangezien de gemeente vanuit het programma Hoogwaardig Handhaven onder anderen hoog inzet op een gedegen en uitgebreide informatievoorziening richting de cliënten als het gaat om de rechten en plichten bij het ontvangen van een bijstandsuitkering<sup>146</sup>. Ondanks het uitgeven van een informatiebrochure en het mondeling verstrekken van informatie door medewerkers van het Werkplein, geeft 29% van de ondervraagde gesanctioneerden aan, dat de regels die aan het ontvangen van een bijstandsuitkering verbonden zijn, niet bij hun bekend waren ten tijde van het overtreden van de gestelde norm.

Ten aanzien van de duidelijkheid van deze regels, als ze dan al bekend zijn, is de score in de T11 toets nog slechter (een stuk richting 'sterk overtredingsbevorderende werking'). De respondenten geven in veel gevallen aan dat het te veel regels zijn of dat de regels moeilijk te begrijpen zijn.

Kortom, hoewel de gemeente Enschede in haar beleid inzet op een duidelijke en uitgebreide informatievoorziening richting bijstandsgerechtigden, blijken de rechten en plichten bij de gesanctioneerde bijstandsgerechtigden veelal onbekend en met name onduidelijk te zijn. Ondanks dat de groep gesanctioneerden ten opzichte van het totaal aantal bijstandsgerechtigden relatief klein is, is een duidelijker informatiebeleid vanuit de gemeente richting de bijstandsgerechtigde noodzakelijk voor een betere normnaleving als het gaat om *het niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling*.

*T2c: Consequenties voor het imago:* hoewel nog niet in de categorie 'Overtredingsbevorderend', scoort de opgelegde sanctie zwak op de impact die het heeft op het imago van de cliënt. Dit is wellicht te verklaren uit het feit dat de cliënten veelal zelf omgaan met de gevolgen van de sanctie en anderen uit hun omgeving hier buiten laten, wat blijkt uit de beantwoording van de vragen 23 t/m 25 uit de vragenlijst<sup>147</sup>.

*T3: Acceptatie beleidsdoel en uitwerking van het beleidsdoel:* de respondenten geven in de interviews aan dat zij het eens zijn met het doel van het beleid, namelijk dat bijstandsgerechtigden zo snel mogelijk weer betaalde arbeid dienen te verkrijgen. In dit licht scoort het beleidsdoel hoog op de 'Tafel van 11'. Opvallend is wel dat wanneer het

---

<sup>146</sup> Zie hoofdstuk 2, paragraaf 3.1

<sup>147</sup> Zie hiervoor bijlage 8

de uitwerking van het beleidsdoel betreft (in onderhavig onderzoek vormgegeven in de centraal staande norm), de respondenten minder tevreden zijn. Het algemene beleidsdoel wordt onderschreven, maar als de uitwerking van dit doel de personen zelf aangaat ('zelf het nakomen van een afspraak') en bij overtreding van de norm een sanctie wordt opgelegd, vinden de respondenten dit onterecht. Kortom, wanneer de uitwerking van algemene doel conflicteert met de persoonlijke norm voert in veel gevallen de persoonlijke norm de boventoon (denk bijvoorbeeld aan de reden voor het niet nakomen: 'gewoon vergeten'). Wanneer hierdoor een sanctie wordt opgelegd, vinden sommige respondenten dat hen onrecht is aangedaan.

*T5: Sociale controle en Horizontaal toezicht:* de zwakkere score op de subdimensie 'sociale controle' is te verklaren door de aard van de overtreding. Het is onwaarschijnlijk dat een gemiste afspraak door de omgeving van de cliënt wordt gemeld. Dit komt tot uiting bij de beantwoording van vraag 17, waarbij maar één van de respondenten aangeeft zich, bij de keuze wel of niet op een afspraak te verschijnen, laat beïnvloeden door zijn of haar omgeving.

Dat de overtreding wordt gemeld door andere instanties (bijvoorbeeld de re-integratiebureaus) dan de overheid is een stuk waarschijnlijker, wat dan ook tot uiting komt in de betere score. Echter, veel cliënten geven aan dat gemiste afspraken vaker door instanties van de gemeente worden gemeld in hun optiek dan door andere instanties. Dit is wellicht te verklaren vanuit het beleid van de gemeente Enschede. In dit beleid heeft de gemeente ervoor gekozen veel re-integratieactiviteiten zelf aan te bieden. Hierdoor wordt er minder gebruik gemaakt van bijvoorbeeld re-integratiebureaus, waardoor eventuele normovertredingen ook niet door deze bureaus kunnen worden gemeld. Dit alles is in overeenstemming met de beantwoording van vraag 11. Hierbij wordt veelal door de respondenten ter verduidelijking aangegeven, dat de gemeente de instantie is die het niet nakomen van een afspraak heeft opgemerkt.

*T7a, T8a & T9:* voor zowel de administratieve controlekans als de administratieve detectiekans als de mate van ervaren selectiviteit geldt, zoals in hoofdstuk 4 al vermeld, dat deze niet van toepassing zijn op de, in dit onderzoek centraal staande, verplichting dan wel ongewenst gedrag.

Tot slot is tijdens de interviews aan de respondenten gevraagd, wat de belangrijkste reden is geweest waarom zij de verplichting niet zijn nagekomen. Deze vraag is gesteld als aanvulling op de 'Tafel van 11' methode. Zoals hiervoor opgemerkt zorgen bijvoorbeeld de onbekendheid en onduidelijkheid van de regels volgens deze methode voor het niet nakomen van de norm. Echter, de beantwoording van de vraag met betrekking tot de belangrijkste reden van het niet nakomen van de norm (vraag 30 uit de vragenlijst, zie bijlage 6) geeft nog andere inzichten:

In 10 gevallen was de respondent het vergeten (enkele door ziekte, maar ook 'gewoon vergeten') dat hij of zij een afspraak had. Daarnaast wordt door 5 respondenten de miscommunicatie als reden voor de sanctie aangevoerd. Dit kan miscommunicatie met de werkcoach zijn of miscommunicatie tussen de gemeente en de instanties waarmee deze samenwerkt.

Samenvattend zijn er verschillende redenen aan te voeren waarom sommige cliënten het onwenselijke gedrag tentoonspreiden. Sommige redenen liggen in de aard van de verplichting, zoals bij de dimensie van Sociale controle is aangegeven. Daarentegen ligt de oorzaak van het niet nakomen van de verplichting in sommige gevallen ook bij de gemeente, althans volgens de respondenten. De slechte score op de T1 dimensie Onbekendheid en Onduidelijkheid bij de 'toets nalevingsmotieven' is hiervan een voorbeeld. Tot slot geven verschillende respondenten aan dat de oorzaak van het niet verschijnen op een afspraak in een groot aantal gevallen ook bij hen zelf ligt. In deze laatste gevallen is het lastig voor de gemeente Enschede om in de toekomst te zorgen

voor meer nalevingsbereidheid en is de opgelegde sanctie een middel om dit bewustzijn te creëren onder de gesanctioneerden.

#### **5.1.4 Wat is de reactie van gesanctioneerden op de toepassing van sanctie en waarom?**

In het volgende zal deze derde onderzoeksvraag worden beantwoord. Voor de reactie van de gesanctioneerden op de sanctie kan zowel gekeken worden naar de analyse van het databestand als naar een aantal antwoorden uit de interviews. Ten eerste wordt op basis van de statistische gegevens getracht deze derde onderzoeksvraag te beantwoorden.

##### *Statistische analyse*

Kijkend naar de statistische analyse van de verdeling van de variabele 'Recidive' in tabel 3 van hoofdstuk 4, valt op dat 75% van de gesanctioneerden eenmalig zijn gesanctioneerd. Wanneer het gaat om de reactie van deze cliënten, is de conclusie dat  $\frac{3}{4}$  van de gesanctioneerden op de, in het beleid beoogde wijze, reageren: na de sanctie is het ongewenste gedrag niet meer voorgekomen en is het gedrag normconform geweest.

Het tweede deel van de onderzoeksvraag blijft hiermee nog onbeantwoord. Om te zoeken naar een statistische verklaring voor de keuze van een gesanctioneerde om na één sanctie de verplichting in de toekomst al dan niet na te komen, wordt gebruikt gemaakt van de mate van samenhang tussen de variabele 'Recidive' enerzijds en de variabelen 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering' anderzijds. Zoals in hoofdstuk 3, bij de uiteenzetting van de verschillende kenmerken, dat deze twee factoren de cliënten beïnvloeden bij de keuze om wel of niet de verplichting na te komen, nadat zij al een sanctie opgelegd hebben gekregen.

In hoofdstuk 4 is aangetoond dat de onderlinge samenhang tussen de variabelen 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering' relatief groot is. Hierdoor kan worden geconcludeerd dat beide variabelen dezelfde invloed hebben op de mate van recidive. Tijdens de analyse van de samenhang tussen de variabelen is dan ook enkel de samenhang tussen 'Recidive' en 'Leeftijd' onderzocht. Deze analyse laat het volgende resultaat zien:

Wanneer het aantal recidivisten in verband met leeftijd wordt gezien, het aandeel 'Recidive' groter wordt naar mate de leeftijd van de gesanctioneerden omhoog gaat. Dit verband is echter zo minimaal (-,080) dat van een echte samenhang geen sprake is!

Aangezien 'Leeftijd' en 'Maanden uitkering' onderling samenhangen en er bovendien nauwelijks sprake is van samenhang tussen 'Recidive' en 'Leeftijd' kan de conclusie worden getrokken dat voor zowel 'Leeftijd' als 'Maanden uitkering' geldt, dat zij geen verklaring geven voor de mate van recidive en dus ook niet voor een deel van de reacties op de opgelegde sanctie.

##### *Interviews*

Nu gebleken is, dat op basis van de statistische analyse geen algehele verklaring van de reactie op de opgelegde sanctie kan worden gegeven (de 'waarom-vraag' blijft onbeantwoord), wordt gekeken naar de antwoorden die de respondenten hebben gegeven in de interviews. Dit om zodoende tot een completere beantwoording van de derde onderzoeksvraag te komen. In het volgende zullen enkele interviewvragen worden behandeld. De antwoorden van sommige vragen zullen bijdragen aan het in kaart brengen van de reactie van de respondenten op de opgelegde sanctie en bij de beantwoording van andere vragen wordt de verklaring van deze reactie achterhaald.

Ten eerste lijkt de sanctie de beoogde reactie te bewerkstelligen, namelijk dat gesanctioneerden zich aan de verplichting houden in de toekomst. Dit komt overeen met de antwoorden op vraag 26 uit de vragenlijst, waarbij de stelling 'Doordat ik een sanctie



opgelegd hebt gekregen, kom ik nu mijn verplichtingen na' door 17 van de 21 met 'eens' is beantwoord. Echter, op basis van deze ene vraag is deze conclusie wat te voorbarig. In de vragenlijst zijn enkele andere vragen over de sanctie opgenomen. Zo is aan de respondenten gevraagd of zij het terecht vonden dat de sanctie is opgelegd (vraag 20 in bijlage 8). Een krappe meerderheid (12/21) vond het terecht dat zij de sanctie opgelegd hebben gekregen.

Ten aanzien van de hoogte van de sanctie vond de overgrote meerderheid (18/21) dat de sanctie te hoog was (vraag 21 in bijlage 8). Hieruit zijn twee dingen op te maken. Ten eerste vindt men het over het algemeen terecht dat een sanctie wordt opgelegd als de gestelde verplichting niet is nagekomen. Maar als de sanctie bij de respondent zelf wordt opgelegd, worden een aantal respondenten boos, teleurgesteld, gedemotiveerd of ervaren ze financiële gevolgen van de sanctie (vraag 23 in bijlage 8). De hoogte van de sanctie is wellicht een verklaring voor het beperkte aantal recidivisten. Doordat men de sanctie te hoog vindt, verandert het gedrag en komt men de verplichting in de toekomst wel na.

Wanneer wordt gevraagd naar de gevolgen van de sanctie voor het gezin en de gevolgen voor de rest van de omgeving van de respondent (vragen 24 en 25 in bijlage 6), valt op dat de gevolgen van de sanctie vooral door de gesanctioneerde zelf worden 'gedragen'. In een aantal gevallen, wanneer er sprake is van een gezinssituatie, heeft de sanctie ook gevolgen voor het gezin. Als de overige omgeving al iets van gevolgen ervaart, is dat voornamelijk bij respondenten die financiële problemen krijgen door de opgelegde sanctie. In dergelijke gevallen wordt vaak bij vrienden of familie geld geleend. Ook dit kan een verklaring zijn voor het in het vervolg naleven van de regels. Wanneer bij familie of vrienden geld geleend wordt, omdat financiële zorgen ontstaan door de opgelegde sanctie, is er wellicht voor de toekomst meer sociale druk vanuit de omgeving om de verplichting in de toekomst wel na te komen. De financiële nood treft dan namelijk ook de omgeving van de gesanctioneerde.

### *Samenvatting*

Het bovenstaande laat zien dat de vraag, wat de reactie van gesanctioneerden is op de toepassing van sanctie en waarom, niet geheel eenduidig kan worden beantwoord. De statistische analyse, waarbij een relatief klein deel 'recidive' zichtbaar is geworden en de antwoorden op vraag 26 uit de vragenlijst, waarbij 17 van de 21 respondenten aangegeven hebben dat zij na de eerst sanctie geen volgende sanctie meer opgelegd hebben gekregen, geven aan dat veel gesanctioneerden na de sanctie zich weer aan de regels zijn gaan houden. Overigens wordt dit antwoord ondersteund door de analyse van de respondentengroep bij de variabele 'Recidive', zoals weergegeven in tabel 10 van hoofdstuk 4. Hiermee is de reactie van de respondentengroep in kaart gebracht, aangezien de recidivisten reageren door de verplichting nog één of meerdere malen niet na te komen.

De reactie van de eenmalig gesanctioneerden is op verschillende manieren te verklaren. Ten eerste zijn bij het bespreken van de 'toets nalevingsmotieven' van de 'Tafel van 11' enkele dimensies als 'sterk' betiteld. Deze dimensies dragen bij aan de naleving van de verplichting. Bovendien geven veel respondenten uit de ondervraagde groep bijvoorbeeld aan, dat de opgelegde sanctie terecht is als een verplichting niet wordt nagekomen.

Als het gaat om de recidivisten is de reactie moeilijker te verklaren. In een aantal gevallen is, bij de vragen omtrent de gevolgen van de sanctie (23 t/m 25) en bij de antwoorden van vraag 30, aangegeven dat de sanctie demotiverend werkt. Wellicht dat dit ook de basis is voor latere sancties. Daarnaast geeft een groot aantal gesanctioneerden aan, de afspraak 'gewoon' vergeten te zijn. De reden van het niet nakomen van de afspraak, en mogelijk ook voor de latere sancties, is dan nalatigheid of laksheid. Een ding moge duidelijk zijn, de onbekendheid met de regels is in ieder geval

geen verklaring voor recidive. Na de eerste sanctie is het duidelijk dat men op een afspraak dient te verschijnen.

Met de beantwoording van de onderzoeksvragen is eveneens de probleemstelling beantwoord. Al met al is met dit onderzoek getracht een duidelijk beeld te schetsen van de handhavingspraktijk in de gemeente Enschede. Dit was het startpunt van dit onderzoek, vanwege het ontbreken van dit beeld bij de gemeente Enschede van het eigen beleid. Naast het in kaart brengen van deze handhavingspraktijk, heeft dit onderzoek gezorgd voor een beeldvorming achter het beleid. Vragen als 'wie overtreden nu de norm?' en 'wat is de reactie van gesanctioneerden op de sanctie?' zijn zo volledig mogelijk beantwoord. Wellicht dat de resultaten uit de toets op nalevingsmotieven van de 'Tafel van 11' methode bij kunnen dragen aan het verder optimaliseren van de uitvoering van het handhavingsbeleid, zodat het aantal gesanctioneerden in de toekomst nog verder kan worden terug gedrongen. Als dit mogelijk is wordt het echte doel van de Wwb gerealiseerd, namelijk bijstandsgerechtigden zo spoedig mogelijk bijstandsonafhankelijk te maken en ze laten toetreden tot de arbeidsmarkt.

## **5.2 Opmerkingen en aanbevelingen**

Ter afsluiting van dit onderzoek worden een aantal opmerkingen gemaakt. Deze opmerkingen zorgen ervoor dat onderhavig onderzoek in de juiste context geplaatst kan worden. Bovendien zullen enkele aanbevelingen gedaan worden aan de hand van de, in dit onderzoek verkregen, inzichten. Deze aanbevelingen zijn gericht aan de gemeente Enschede, en in het bijzonder aan het programmaonderdeel Werk en Inkomen en het Werkplein.

### **5.2.1 Opmerkingen bij dit onderzoek**

- De reikwijdte van dit onderzoek is beperkt. Doordat dit onderzoek is uitgevoerd bij één gemeente zijn de bevindingen beperkt generaliseerbaar. In de wetenschappelijke literatuur zijn dergelijke onderzoeken op grotere schaal (landelijk niveau) al uitgevoerd. Wellicht dat onderhavig onderzoek kan dienen als basis voor vervolgonderzoek op een niveau tussen landelijk en gemeentelijk niveau. Hierbij valt te denken aan een vergelijkende studie tussen een aantal gemeenten in het oostelijk deel van Nederland.
- Aansluitend op het vorige punt heeft ook de mate van non-respons invloed op de generaliseerbaarheid. Hoewel bij de start van het onderzoek al een hoge non-respons werd verwacht, en door het trekken van een grote steekproef dit getracht is te ondervangen, heeft de hoge non-respons wel degelijk invloed op de representativiteit van de steekproef. Door de beperkte mate van representativiteit van de steekproef op basis van de verschillende variabelen, zijn de resultaten van de interviews moeilijker generaliseerbaar naar de gehele doelgroep. Een verklaring voor de hoge non-respons is echter te vinden in de beschikbare tijd voor het afronden van onderhavig onderzoek. Voor een toekomstig onderzoek dient echter rekening te worden gehouden met deze tijdsfactor.
- Gezien de beschikbare tijd is gekozen voor een beschrijvend, en deels verklarend onderzoek. Een terugkoppeling van de resultaten richting de beleidsuitvoerders is gezien de tijdsfactor niet mogelijk geweest. De hoop bestaat dat dit onderzoek als basis kan dienen voor mogelijke verdere evaluaties van het huidige beleid. Mochten deze evaluaties plaats vinden, is de mogelijkheid tot terugkoppeling, bijvoorbeeld met de consultants, er één om dan mee te nemen in het onderzoek.

- In dit onderzoek is niet getracht tot duidelijke oorzaak-gevolg relaties met betrekking tot het opleggen van een sanctie te komen. Deze keuze is gemaakt door het ontbreken van een controle groep. Voor een sluitende analyse van bijvoorbeeld het effect van de sanctie op het toekomstig gedrag is een (quasi) experimenteel onderzoek met een controle groep noodzakelijk. Nu is het voor de focus van dit onderzoek (als beschrijvend onderzoek) niet noodzakelijk geweest, maar mocht voor de toekomst de wens bestaan tot inzichten op dit gebied te komen, dient eerst aan deze voorwaarden te moeten worden voldaan.

### 5.2.2 Aanbevelingen voor de gemeente Enschede

- Het gehele handhavings- en sanctiebeleid van de gemeente Enschede beziend valt op dat de nadruk vooral ligt op het voorkomen en bestrijden van fraude in de bijstand. Deze focus is zeker verklaarbaar, aangezien dergelijke vormen van normovertreding zorgen voor de grootste financiële nadelen voor de gemeente. Echter, het bestrijden van op het oog klein overtreedingen, zoals het onwenselijke gedrag dat in dit onderzoek centraal staat, verdwijnt hierdoor meer naar de achtergrond. Ik ben van mening dat deze 'gevallen' niet onderschikt moet worden gemaakt aan de, op het oog zwaardere, fraudeovertredingen. Het niet of niet naar behoren voldoen aan een oproep voor een afspraak met betrekking tot arbeidsschakeling is dan wel een relatief kleine overtreiding, maar het tast wel de basis van de 'samenwerking' tussen cliënt en gemeente aan. Wanneer dergelijke, op het oog eenvoudig na te komen, afspraken al niet worden nagekomen is het lastig om een constructief traject op te bouwen. Ik zou dan ook zeggen richt de focus wat meer op het begin van de bijstandscyclus.
- Tijdens het afnemen van een aantal interviews is een aantal maal naar voren gekomen dat bij de betreffende cliënt een sanctie ten onrechte is opgelegd. Na inspanning van de cliënt is deze sanctie later, terecht, teruggedraaid. Bij het doorvragen naar de reden waardoor dit kon gebeuren, gaven de betreffende cliënten aan dat deze reden lag in de gebrekkige communicatie tussen het Werkplein (de begeleidende werkcoach) en de instanties waarmee de gemeente samenwerkt op het gebied van re-integratie. Daarbij komt dat een aantal maal door de respondenten de opmerking is gemaakt, dat de eigen werkcoach bijzonder slecht bereikbaar is. Privé aangelegenheden met betrekking tot de uitkering moesten in een dergelijk geval via een algemeen nummer worden doorgegeven. Hoewel er geen terugkoppeling is geweest van deze resultaten richting de betrokken personen, wil ik toch aanbevelen om als gemeente te investeren in de communicatie. Het betreft dan zowel de interne communicatie als de communicatie met de re-integratiebureaus. Door het goede voorbeeld te geven, ben ik van mening dat, zeker bij actieve cliënten, een goed voorbeeld doet volgen. Bovendien voorkomt het extra werk, zoals het moeten terugdraaien van onterecht opgelegde sancties.
- Zet als gemeente nog meer in op de informatievoorziening aan de 'poort'. Hoewel dit in het beleid als één van de speerpunten wordt genoemd, en door middel van mondelinge informatievoorziening en de informatie met betrekking de rechten en plichten uit de 'Klantenkrant' wordt vormgegeven, blijkt in de praktijk dat de rechten en plichten vaak nog niet duidelijk zijn voor de cliënten. Door deze informatievoorziening te optimaliseren worden de randvoorwaarden voor het naleven van regels vanuit de gemeente gecreëerd en is de kans op naleving van deze regels en verplichtingen een stuk groter. Om te komen tot het optimaliseren van deze informatievoorziening is het raadzaam bij de bijstandsgerechtigden te rade te gaan. Door hen te vragen naar eventuele onduidelijkheden, kan de huidige informatievoorziening verbeterd worden, waardoor normovertreding

vanuit de onbekendheid en onduidelijkheid van de regels verder terug gedrongen kan worden.

- Naast de informatievoorziening ten aanzien van de rechten en plichten is de communicatie na het opleggen van een sanctie richting de cliënt eveneens van belang.

Uit de 'Tafel van 11' methode blijkt dat de gesanctioneerden zichzelf categoriseren als 'normgetrouw'. Dit houdt in dat zij in zijn algemeenheid geneigd zijn te doen wat de overheid van hen vraagt (zie score T4a). De vraag waarom men dan de gestelde norm niet nakomt, is mijn inziens te beantwoorden vanuit de score bij T4b, concurrerend gezag. Hierbij gaat het erom welke norm hoger wordt ingeschaald, zoals ook het geval is bij de acceptatie van het beleidsdoel en de uitwerking van dit doel<sup>148</sup>. De respondenten geven aan dat hierbij de eigen norm het belangrijkste is en dat de overheidsnorm als ondersteunend wordt ervaren. In de interviews is dit tot uiting gekomen bij respondenten die enerzijds aangaven het vanzelfsprekend te vinden dat de gemeente (DMO/Programmaonderdeel Werk en Inkomen) hen aan de afspraken houdt, maar anderzijds als belangrijkste reden voor de normovertreding aangaven, dat ze het 'gewoon vergeten' waren en het bovendien niet terecht vonden dat de sanctie aan hen is opgelegd.

Wanneer getracht wordt de norm van de gesanctioneerden in overeenstemming te krijgen met de norm van de overheid, zal de nalevingsbereidheid onder de bijstandsgerechtigden alleen maar groeien. Het aan de bijstandsgerechtigde uiteenzetten van het sociale en economische belang van het hebben van betaalde arbeid kan hier een voorbeeld van zijn. Als het eigenbewustzijn van de cliënt op dit punt groeit, komen de overheidsnorm en de eigen norm van de cliënten dichterbij elkaar, waardoor de gestelde norm sneller wordt nageleefd.

---

<sup>148</sup> Zie hiervoor hoofdstuk 5, paragraaf 1.3

## Literatuurlijst

### Hoofdstuk 1

Boer, J, de Heesen, W & Ros, R, 2009, *De bijstand in de praktijk*. Deventer: Kluwer BV, p 20, 194, 207

Bosselaar, H, Bannink, D, Deursen, van, C & Trommel, W, 2007, *Werkt de Wwb? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*. Meccano, Kennis en beleid, p 25

Bressers, J.Th.A & Hoogerwerf, A (1995), *Beleidsvaluatie*. Alphen aan den Rijn: Alfa Base, derde druk, p 28-29, 61, 126

Deben, L, 2004, *De positie van de bestuurlijke boete*. Diepenbeek, steunpunt verkeersveiligheid, p 25-26

Den Houdijker, F.M.J, 2006, *Het punitieve karakter van de ongewenstverklaring en de ongewenstsignalering*. Leiden, Universiteit Leiden, doctoraalscriptie Nederlands recht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Afdeling Staats- en Bestuursrecht, p 4, 10, 12

Gemeente Enschede, Handboek Handhaving 2009, p 7

Goudswaard, K.P. & Heerma van Voss, G.J.J, 2006, *Handhaving in de sociale zekerheid*. Leiden, Universeit Leiden, p 3

Heldeweg, M.A, 2006, *Bestuursrecht en beleid*. Houten, Wolters-Noordhoff Groningen, 3<sup>e</sup> druk, p 247-249, 250

Hendriksen, 2008, p 2

Kamerstukken II, 1991-1992, 22545, nr.3, p 3-17

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2010), *Handhavingsprogramma SZW 2011-2014*. Versie Tweede Kamer december 2010, p 2, 5

Noordam, F.M, 2006, *Sociale-zekerheidsrecht*. Deventer, Wolter Kluwer, 8<sup>e</sup> druk, p 116, 375, 379

Scheepmaker, M.P.C, Ter Veer, P.B.A & Klein-Meijer, M.A.V, 2005, *Beleidsvaluatie*. Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC onder Redactie Justitiële verkenningen, jaargang 31, nr. 8, p 7

Staatsblad 284, wet van 13 juni 1963. In Hendriksen, 2008, p 2

TK, 2002-2003, *Memorie van Toelichting Wet werk en bijstand*, 28 870, nr. 3, p 2, 75, 83

Van Wijk, H.D, Konijnenbelt, W & Van Male, R, 2008, *Hoofdstukken van bestuursrecht*. Den Haag, Elsevier juridisch, 14<sup>e</sup> herziene druk, p 452

Vermeulen, 1971, p 21-23 in Deben, 2004

Wwb, 2007, *Wet Werk en bijstand*. Art. 9, 18 lid 1 & 2

## Hoofdstuk 2

Bressers. J.Th.A & Hoogerwerf. A (1995), *Beleidsevaluatie*. Alphen aan den Rijn: Alfa Base, derde druk, p 63-67

Coenen. L, Ruig. L. de & Engelen. M (2010), *Reconstructie beleidstheorie Arbeidsomstandighedenwet*. Zoetermeer: onderzoek in opdracht van Ministerie SZW

De Leeuw, 1984 in Coenen et al. (2010)

Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (ERR), 2006, *De 'Tafel van elf'. Een veelzijdig instrument*. Den Haag, Ministerie van Justitie.

Gemeente Enschede, Handhavingsplan Wwb 2007-2010

Gemeente Enschede, Handboek Handhaving 2009

Hoogerwerf, 1987, p 493-531 in Coenen et al. (2010)

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2010), *Handhavingsprogramma SZW 2011-2014*. Versie Tweede Kamer december 2010

Schuitema, G, Steg, L & Vlek, C, 2003, *Prijsbeleid: effectief en aanvaardbaar voor veranderen van autogebruik?* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, afdeling Psychologie.

SEOR, 2007, *Effecten van 'zachte' kenmerken op de re-integratie van de Wwb, WW en AO populatie. Een literatuurstudie*. Rotterdam: Erasmus School of Economics.

TK, 2002-2003, *Memorie van Toelichting Wet werk en bijstand*, 28 870, nr. 3

Van Dale Woordenboek, 2011, Online versie laatste gebruikt op 22-07-2011

Van der Mij, T, 2009, *Oorzaken van uitkeringsfraude: een dossieronderzoek*. Opdrachtgever: Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding

Van der Heijden, P, Van Gils, G & Laudy, O, 2005, *Regelovertreding in de WAO, WW en ABW/Wwb in 2004 (vergeleken met de jaren 2000 en 2002)*. Utrecht

Van Vendeloo, P, 2009, *Hoe worden wij beïnvloed? De invloed van overheidscommunicatie en -campagnes op ons gedrag*. Verslag lecture Context MasterClass Draagvlakversterking

Veen, R.J. van der (1990) *De sociale grenzen van beleid – Een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid* Leiden: Stenfert Kroese.

### Hoofdstuk 3

Babbie, E, 2004, *The practice of Social Research*. Belmont, CA. Wadsworth/Thomson 10th Edition, p 87-90, 300, 354

Bergsma, M, 2003, *Betrouwbaarheid en Validiteit van Kwalitatief georiënteerde Operational Audits. Methoden en techniek die de betrouwbaarheid en validiteit van kwalitatief georiënteerde audits waarborgen*. Den Haag, Erasmus Universiteit Rotterdam, Economische Faculteit, EURAC BV, sectie Internal/Operational Auditing, p 11-12

Bethlehem, J, 2011. Op de website survey-onderzoek.nl. Laatste bezocht op 3-10-2011

Bressers. J.Th.A & Hoogerwerf. A (1995), *Beleidsevaluatie*. Alphen aan den Rijn: Alfa Base, derde druk, p 133

Everaert, H & van Peet, A, 2006, *Kwalitatief en kwantitatief onderzoek*. Utrecht, Hogeschool Utrecht, Kenniskring Gedragsproblemen in de Onderwijspraktijk. KG-publicatie nr. 11, p 16, 26

Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (ERR), 2006, *De 'Tafel van elf'. Een veelzijdig instrument*. Den Haag, Ministerie van Justitie, p 7-8

King, 1994. In Bergsma, 2003, p 16

Kvale, 1983. In Bergsma, 2003, p 16

Shadish, W.R, Cook, T.D & Campbell, D.T, 2002, *Experimental an Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference*. Boston, Houghton Mifflin Company, p 37, 106-107

Swanborn, P.G, 2007, *Evalueren. Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*. Amsterdam, Boom Onderwijs, Tweede druk, p 15

Van der Heijden, P, Van Gils, G & Laudy, O, 2005, *Regelovertreding in de WAO, WW en ABW/Wwb in 2004 (vergeleken met de jaren 2000 en 2002)*. Utrecht

Website VROM-inspectie. Laatst bezocht op 3-10-2011

### Hoofdstuk 4

Huizingh, E, 2004-2006, *Inleiding SPSS 12.0 voor Windows en Data Entry*. Den Haag, Sdu Uitgevers BV, 1<sup>e</sup> druk, p 16, 246

Methodologiehulp RUG, 2011, *Ondersteuning bij methodologische vraagstukken*. Groningen, Rijksuniversiteit. Website laatst bezocht op 6-09-2011: [http://www.gmw.rug.nl/methodologiewiki/index.php/Variabelen\\_%26\\_Meetniveau](http://www.gmw.rug.nl/methodologiewiki/index.php/Variabelen_%26_Meetniveau)

Van der Heijden, P, Van Gils, G & Laudy, O, 2005, *Regelovertreding in de WAO, WW en ABW/Wwb in 2004 (vergeleken met de jaren 2000 en 2002)*. Utrecht, p 6

Website CCV, Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. Laatst bezocht op 24-07-2011: <http://www.hetccv.nl/>

Website 'Tafel van 11'. Laatste bezocht op 27-07-2011: <http://www.it11.nl/it11/>



## Bijlagen

### Bijlage 1: Overzichtstabel verwijtbaar gedrag + bijbehorende sanctie

Codes	Verwijtbaar gedrag	Indicatieve sanctie
01	niet ingeschreven bij CWI, niet of niet tijdig verlengen inschrijving;	indicatieve sanctie: 5% ged. 1 mnd *; art. 4.6 onder a. Verordening
02	niet ondertekenen of niet terugsturen exemplaar van trajectplan;	indicatieve sanctie: 5% ged. 1 mnd *; art. 4.6 onder b. Verordening
04	onvoldoende sollicitaties, niet naar vermogen trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen;	indicatieve sanctie: 10% ged. 1 mnd *; art. 4.7 onder a. Verordening
<b>05</b>	<b>niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen i.v.m. arbeidsinschakeling;</b>	<b>indicatieve sanctie: 10% ged. 1 mnd *; art. 4.7 onder b. Verordening</b>
06	niet of onvoldoende meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling in de arbeid;	indicatieve sanctie: 20% ged. 1 mnd *; art. 4.8 onder a. Verordening
07	niet of onvoldoende meewerken aan een onderzoek naar mogelijkheden scholing of opleiding;	indicatieve sanctie: 20% ged. 1 mnd *; art. 4.8 onder a. Verordening
08	gedragingen, die de inschakeling in de arbeid belemmeren: o.a. niet verantwoorde beperkingen t.a.v. aanvaardbare arbeid, opstelling bij sollicitatie, onvoldoende medewerking aan inburgering;	indicatieve sanctie: 20% ged. 1 mnd *; art. 4.8 onder a. Verordening
09	niet of onvoldoende nakomen van de verplichting gebruik te maken van de aangeboden voorziening gericht op arbeidsre-integratie, o.a. niet of onvoldoende medewerking aan trajectplan;	indicatieve sanctie: 20% ged. 1 mnd *; art. 4.8 onder b. Verordening
10	Het niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid;	indicatieve sanctie: 100% ged. 1 mnd *; art. 4.9 onder a. Verordening
11	door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, m.a.w. verwijtbaar werkloos zijn, door eigen toedoen geen arbeid behouden;	indicatieve sanctie: 100% ged. 1 mnd *; art. 4.9 onder b. Verordening
16	Later terugkeren van vakantie, waarbij het re-integratie – en integratietraject wordt geschaad;	indicatieve sanctie: 20% ged. 1 mnd *; art. 4.8 onder c. Verordening
17	het bij de entree in de bijstand volharden in het geen gebruik maken van de aangeboden voorziening gericht op arbeidsre-integratie;	indicatieve sanctie: 100% ged. 1 mnd *; art. 4.9 onder c. Verordening

## Bijlage 2: 'Tafel van 11'

### Dimensies van spontane naleving

T1	Kennis van regels	De (a)bekendheid met en (b)duidelijkheid van wet- en regelgeving bij De doelgroep. Een gebrek hieraan kan leiden tot (onbewuste) overtreding; complexiteit kan ertoe leiden dat de wil tot naleving van regels verdwijnt.
T2	Kosten/baten	De voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel(s) volgen, opgedeeld in (a) financiële/economische kosten en baten en (b) immateriële kosten en baten. Wanneer de kosten voor regelnaleving groter zijn dan de baten ervan, is de kans op overtreding groter.
T3	Mate van acceptatie	De mate waarin het beleid en de regelgeving acceptabel worden gevonden door de doelgroep, opgedeeld in acceptatie van (a) het beleidsdoel en (b) uitwerking van het beleid. Iemand die de regelgeving acceptabel vindt zal eerder geneigd zijn de regels na te leven.
T4	Normgetrouwheid	De mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid. Hierbij wordt een verschil aangeduid tussen (a) overheidsgezag en (b) concurrerend gezag. Wanneer deze bereidheid minder is dan zal dit eerder leiden tot overtreding.
T5	Sociale norm	De door de doelgroep ingeschatte kans op positieve of negatieve Sanctionering van hun gedrag door anderen dan de overheid, opgedeeld in (a) sociale controle en (b) horizontaal toezicht. Als er in de sociale omgeving positief gedacht wordt over regelnaleving, dan zal iemand dit gedrag eerder vertonen.

### Handhavingsdimensies

T6	Meldingskans	De door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreding die is geconstateerd door anderen dan de overheid wordt gemeld aan overheidsinstanties. Hoe hoger de meldingskans, des te hoger de mate van naleving kan zijn.
T7	Controlekans	De door de doelgroep ingeschatte kans dat men door de overheid gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding. Deze dimensie bestaat uit twee elementen, namelijk (a) administratieve controle en (b) fysieke controle. Hoe hoger men dit inschat, des te groter kan de naleving zijn.
T8	Detectiekans	De door de doelgroep ingeschatte kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt. Hierbij is eveneens een verschil gemaakt tussen (a) administratieve en (b) fysieke detectiekans. Een grotere detectiekans kan leiden tot een grotere regelnaleving.
T9	Selectiviteit	Selectieve controles van de overheid verhogen de pakkans op overtreders en kunnen daarom leiden tot een betere naleving.
T10	Sanctiekans	De door de doelgroep ingeschatte kans op een sanctie indien Na controle een overtreding is geconstateerd. Een grotere sanctiekans kan leiden tot betere naleving.
T11	Sanctie-ernst	De hoogte en het soort van de aan de overtreding gekoppelde Sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging. Een hogere sanctie kan lijden tot betere naleving.

### Bijlage 3: Interview Beleidsmedewerker gemeente Enschede

1. In hoeverre bent u betrokken geweest bij het opstellen van het sanctiebeleid?
2. In het Handboek Handhaving staat dat het sanctiebeleid het sluitstuk is van het handhavingsbeleid. Hoe ziet u in deze zin het sanctiebeleid? Als onderdeel van het handhavingsbeleid of als op zichzelf staand element?
3. Wat is, volgens u, het doel van het sanctiebeleid?
4. Een doel van het handhavingsbeleid is een verhoogde uitstroom van cliënten uit de bijstand. In hoeverre draagt het sanctiebeleid hier aan bij?
5. Verschilt het doel van het sanctiebeleid met dat van het handhavingsbeleid (beperken instroom, handhaving om uitstroom te bevorderen + handhaving preventie fraude te voorkomen + handhaving bij geconstateerde fraude)?
6. In hoeverre draagt de aanwezigheid van het sanctiebeleid bij aan de poortwachterfunctie, dus aan preventie(aan het beperken van de instroom in de bijstand)? Is er volgens u sprake van een dreigeffect naar de cliënten toe?
7. Wat is de gedachten achter het 'lik-op-stuk-beleid' en de versnelde invordering van gelden bij fraude? Is hier sprake van een causaal argument? (Door snel te straffen, .....?)
8. Schending inlichtingenplicht vrijwel altijd verwijtbaar( lik-op-stuk-beleid), maar hoe zit dat in relatie met de uitvoeringspraktijk (mandaat voor beoordeling bij uitvoerende ambtenaren)→ alleen geen sanctie bij geen verwijtbaarheid (art. 4.2.2. verordening Werk en bijstand) of is het mandaat breder?
9. Ik heb het idee dat de focus van het sanctiebeleid met name gericht is op de informatieplicht. Waarom is er alleen uitleg handhaving (sancties) betreffende inlichtingenplicht en niet re-integratie o.i.d. in het handhavingsplan?
10. Hoe zijn verschillende hoogtes van de sancties tot stand gekomen?
11. Wat is de gedachten achter het verschil in de hoogte van een sanctie bij een overtreding? Waarom bijvoorbeeld een bepaalde sanctie in een gegeven situatie?
12. Beleid wordt vaak opgesteld aan de hand van doel-middel relaties/argumenten. Vormen dergelijke argumenten de of een basis voor het huidige sanctiebeleid? Zo ja, kunt u hiervan voorbeelden noemen?

13. Wat is volgens u de invloed van de budgetverantwoordelijkheid op het (sanctie)beleid onder de Wwb voor de gemeente?
14. Wat denkt u dat het effect van het sanctiebeleid is voor de cliënten?
15. Hoe ziet u, op basis van het huidige beleid, de mate van effectiviteit hiervan? Wat is dat volgens u? En hoe wordt dat bereikt volgens u?
16. Zijn er nog overige dingen die u in het licht van het sanctiebeleid, of het handhavingsbeleid, wil opmerken. Bijvoorbeeld zaken die u als waardevol of als een toevoeging voor mijn onderzoek ziet?

#### **Bijlage 4: Vragen consulenten gemeente Enschede**

- 1) Wat is volgens jullie de meest voorkomend de overtreding op het gebied van re-integratieverplichtingen op basis waarvan de cliënt gesanctioneerd wordt?
- 2) Bij welke overtreding is er in zijn algemeenheid meer sprake van (toekomstig) een recidivist/herhaling van dezelfde overtreding? (hoeft niet, mag zeker wel, dezelfde overtreding zijn als uit vraag 1!)
- 3) Welke factoren zijn volgens jullie van invloed op een cliënten die een overtreding wil gaan plegen? Dus wat kan hem/haar beïnvloeden de overtreding wel of niet te plegen?
- 4) Tot slot, is er, vanuit jullie ervaring uit de praktijk, voor bepaalde cliënten een verhoogd risicoprofiel? Ik bedoel hiermee welk 'soort' cliënt komt, vanuit jullie beleving, het meest de re-integratieverplichtingen niet na en wordt zodoende gesanctioneerd?

## Bijlage 5: Aankondigingsbrief mogelijke respondenten

Geachte heer/mevrouw,

De gemeente Enschede vindt het belangrijk te weten wat haar inwoners vinden van het gevoerde beleid. Om deze ervaringen in beeld te brengen is mij gevraagd een onderzoek op te zetten en dit uit te voeren. Ik zal dit onderzoek gebruiken om mijn studie Bestuurskunde aan de Universiteit Twente af te ronden. De resultaten van het onderzoek worden aan de gemeente Enschede aangeboden en dienen als evaluatie van het beleid.

Als onderwerp van het onderzoek is het handhavings- en sanctiebeleid van de gemeente Enschede, dat op basis van de Wet werk en bijstand is opgesteld, gekozen. Om een beeld te krijgen van het effect van dit beleid is het van belang dat de personen waarop het beleid zich richt worden bevraagd naar hun ervaringen met en meningen over het beleid.

Uit een steekproef bent u gekozen in een poule van personen die benaderd kunnen worden met de vraag of u wil meewerken aan het onderzoek. Doordat niet iedereen uit de steekproef ondervraagd kan worden, bestaat ook de kans dat u niet gebeld wordt. Als u op 1 september 2011 nog niet benaderd bent, behoort u niet tot de interviewgroep. In dit geval kunt u deze brief als niet verzonden beschouwen.

Belangrijk om te weten over dit onderzoek is dat:

- de gegevens uit de interviews anoniem worden verwerkt, zodat de antwoorden die u geeft niet naar u te herleiden zijn
- u zelf bepaalt hoe de interviews worden afgenomen. Dit kan telefonisch of in de vorm van een gesprek (op het werkplein of bij u thuis)
- de beslissing al dan niet mee te werken aan het onderzoek is op geen enkele manier van invloed op de hoogte van uw uitkering. Dit in combinatie met de anonieme verwerking van de gegevens stelt u in staat vrij uw mening en ervaring te delen

Door uw mening te laten horen levert u een bijdrage aan het verbeteren van het beleid én u helpt mij bij het afronden van mijn studie. Ik hoop dan ook van harte dat u bereid bent mee te werken!

Hoogachtend,

C.H. Kamphuis

p.s mocht u naar aanleiding van deze brief nog vragen hebben, kunt u deze mailen naar dit e-mailadres: [chkamphuis87@hotmail.com](mailto:chkamphuis87@hotmail.com)

## Bijlage 6: vragenlijst gesanctioneerden gemeente Enschede

### A Algemene vragen

Blok met vragen betreft vragen van algemene aard. Ze zijn bedoeld om een beeld te krijgen van de mensen die tot de interviewgroep behoren. Mocht u een vraag niet duidelijk vinden of niet begrijpen, laat dit dan gerust aan mij weten. Dan kan ik u de vraag wellicht uitleggen.

- 1) Wat was u leeftijd in 2010?

-----

- 2) Wat was uw gezinssituatie in 2010?

Alleenstaand - alleenstaand met kinderen - samenwonend - samenwonend en

Kinderen - getrouwd - getrouwd en kinderen

-----

-----

- 3) Ontvangt u op dit moment nog een bijstandsuitkering?

-----

- 4) Met welke instanties van de gemeente heeft u te maken als het gaat om uw bijstandsuitkering?

-----

-----

-----

- 5) Met welke instanties (gemeente, UWV of particuliere bedrijven) heeft u te maken als het gaat om uw re-integratietraject/plan?

-----

-----

-----

- 6) Wat is uw algemene oordeel over de instanties van de gemeente, waarmee u te maken heeft?

-----  
-----  
-----

- 7) Wat is uw algemene oordeel over de overige instanties, waarmee u te maken heeft?

-----  
-----  
-----

De volgende vragen hebben betrekking op **uw mening, dan wel uw ervaringen**. Ik wil u nogmaals benadrukken dat ik niet voor de gemeente werk en de antwoorden die u geeft op geen enkele wijze van invloed zullen zijn op uw bijstandsuitkering, re-integratietraject! De antwoorden die u geeft worden anoniem verwerkt, waardoor ze op geen enkele wijze te herleiden zijn naar u als persoon. Ik vraag u dan ook, in het belang van mijn onderzoek, zo eerlijk mogelijk antwoord te geven.

Enkele vragen zijn gesteld in de vorm van een stelling, die vanuit uw oogpunt gesteld zijn. Bij iedere vraag lees ik een aantal antwoordalternatieven voor. Ik vraag u uit deze alternatieven het antwoord te kiezen dat volgens u het beste op u van toepassing is. Na het antwoord kunt u een toelichting op het gekozen antwoord geven.

### **B Informatie en duidelijkheid**

- 8) Vanaf het moment dat ik een bijstandsuitkering hebt aangevraagd, was ik bekend met de rechten en plichten, die aan het ontvangen van een bijstandsuitkering verbonden zijn, zoals de verplichting tot het gehoor geven aan een oproep te verschijnen i.v.m. arbeidsschakeling?

Eens/oneens, want-----  
-----  
-----



9) Ik vind de recht en plichten verbonden aan het ontvangen van een bijstandsuitkering duidelijk.

Eens/oneens, want-----

-----  
-----

10) De gemeente heeft mij goed geïnformeerd, over de rechten en plichten die ik heb wanneer ik een bijstandsuitkering ontvang.

Eens/oneens, want-----

-----  
-----

11) Ik denk dat de gemeente controles uitvoert op de naleving van de regels in het algemeen en naar het nakomen van afspraken in het bijzonder.

Eens/oneens, want-----

-----  
-----

12) Ik schat de kans hoog in dat, wanneer u een afspraak niet nakomt, de gemeente hiervan op de hoogte is?

Eens/oneens, want-----

-----  
-----

**C Norm en naleving**

- 13) Ik vind dat ik er alles aan moet doen om zo snel mogelijk weer betaalde arbeid/werk te vinden

Eens/oneens, want-----

-----

-----

- 14) Ik vind het nuttig dat ik d.m.v. re-integratie weer aan een baan geholpen wordt

Eens/oneens, want-----

-----

-----

- 15) Ik vind het vanzelfsprekend dat de DMO van mij verwacht dat ik mijn aan de verplichtingen houd en dat ik daarom ook op een afspraak moet verschijnen

Eens/oneens, want-----

-----

-----

- 16) Ik vind het terecht dat, doordat ik niet op de afspraak ben verschenen, ik een sanctie opgelegd heb gekregen

Eens/oneens, want-----

-----

-----

- 17) Ik laat me bij de keuze om wel of niet een afspraak na te komen beïnvloeden door de mening van mensen uit mijn omgeving

Eens/oneens, want-----

-----

-----

- 18) Als ik moet kiezen tussen een afspraak nakomen, en daarmee een sanctie voorkomen of de tijd en moeite die ik moet doen om naar de afspraak te komen aan andere dingen besteden, kies ik voor de laatste optie

Eens/oneens, want-----

-----

-----

- 19) Ik denk dat als ik een afspraak niet nakom, ik altijd een sanctie opgelegd krijg door de gemeente

Eens/oneens, want-----

-----

-----

### **D Sanctie**

- 20) Dat ik een sanctie opgelegd heb gekregen, vind ik onterecht

Eens/oneens, want-----

-----

-----

21) Ik vind de hoogte van de opgelegde sanctie (10% voor de duur van 1 maand) te veel

Eens/oneens, want-----

-----

-----

22) Als ik niet of niet naar behoren voldoe aan een oproep aan afspraak, ben ik me ervan bewust dat ik een sanctie opgelegd krijg

Eens/oneens, want-----

-----

-----

### **E Gevolgen sanctie**

23) Wat is volgens u de invloed van de opgelegde sanctie geweest op u zelf?

-----

-----

-----

24) Wat is volgens u de invloed van de opgelegde sanctie geweest op uw gezin?

-----

-----

-----

25) Wat is volgens u de invloed van de opgelegde sanctie geweest op de rest van uw omgeving?

-----

-----  
-----

26) Doordat ik een sanctie opgelegd heb gekregen, kom ik mijn verplichtingen nu wel na  
Eens/oneens, want-----

-----  
-----

27) Nadat ik een sanctie opgelegd heb gekregen, heb ik geen afspraak meer gemist  
Eens/oneens, want-----

-----  
-----

28) Ik denk dat de sanctie ook van invloed is op mijn omgeving  
Eens/oneens, want-----

-----  
-----

29) Ik denk dat de opgelegde sanctie een negatieve invloed heeft gehad op het beeld dat  
mensen in mijn omgeving van mij hebben

Eens/oneens, want-----  
-----  
-----

**F Tot slot**

30) Wat is volgens u de belangrijkste reden dat u de verplichting niet bent nagekomen?

-----  
-----  
-----

31) Zijn er nog opmerkingen die u in zijn algemeenheid wil maken over het beleid van de gemeente en/of de sanctie die u opgelegd heeft gekregen?

-----  
-----  
-----

**Einde vragenlijst**

## Bijlage 7: SPSS output

SPSS uitvoer 1: Kendall's tau-c waarde bij tabel 8

	Value	Asymp. Std. Error <sup>a</sup>	Approx. T <sup>b</sup>	Approx. Sig.
Ordinal by Ordinal Kendall's tau-c	-,080	,053	-1,503	,133
N of Valid Cases	317			

a. Not assuming the null hypothesis.

b. Using the asymptotic standard error assuming the null hypothesis.

## Bijlage 8: Antwoorden van respondenten per vraag

### A Algemene vragen

Blok met vragen betreft vragen van algemene aard. Ze zijn bedoeld om een beeld te krijgen van de mensen die tot de interviewgroep behoren. Mocht u een vraag niet duidelijk vinden of niet begrijpen, laat dit dan gerust aan mij weten. Dan kan ik u de vraag wellicht uitleggen.

- 1) Wat was u leeftijd in 2010?

30, 26, 24, 22, 55, 25, 52, 43, 25, 25, 25, 28, 27, 26, 33, 37, 36, 37, 41, 26, 26

- 2) Wat was uw gezinssituatie in 2010?

Alleenstaand	111111111111
alleenstaand met kinderen	11111
samenwonend	111
samenwonend en kinderen	
getrouwd	
getrouwd met kinderen	1

- 3) Ontvangt u op dit moment nog een bijstandsuitkering?

Ja 1111111111111111

Nee 11111

- 4) Met welke instanties van de gemeente heeft u te maken als het gaat om uw bijstandsuitkering?

DMO 11111111111111111111

CWI 1

UWV 1111

Surplus 1

- 5) Met welke instanties (gemeente, UWV of particuliere bedrijven) heeft u te maken als het gaat om uw re-integratietraject/plan?

Work Step 1111

DCW 1111



Stepstone	1
Werkplein	11
Starttalent	11
Re-integratie/studie	111
Activa	1
Vrijwilligerswerk	111
NVT door vrijstelling sollicitaties	1
NVT	111
6) Wat is uw algemene oordeel over de instanties van de gemeente, waarmee u te maken heeft?	
Goed (DCW)	1
Redelijk goed	111
Streng	11111
Slechte hulp	111
Bureaucratisch	11
Te erg op regels	11111
Slecht contact CWI	1
Goed (DMO)	1111111
Goed, want krijg geld	11111
Slechte communicatie	11
Info/regels niet duidelijk	111
Slecht, door contact met contactpersoon	11
Slecht, steeds wisselend contactpersoon	1
Te weinig bijstand	111
Werk vinden is moeilijk	11

7) Wat is uw algemene oordeel over de overige instanties, waarmee u te maken heeft?

Slecht, want werk past niet bij mij	11
Slecht, want leer niets van traject	111
Slecht, want oud en dan leren solliciteren	1
Te bureaucratisch	111
Goed (DCW)	111
Goed algemeen	111
Slecht, door ontbreken stimulans vanuit werkcoach 1	
Slecht, want werkplein zijn zekerds	1
NVT door vrijstelling sollicitaties	1
NVT door geen andere instanties	11111111

De volgende vragen hebben betrekking op **uw mening, dan wel uw ervaringen**. Ik wil u nogmaals benadrukken dat ik niet voor de gemeente werk en de antwoorden die u geeft op geen enkele wijze van invloed zullen zijn op uw bijstandsuitkering, re-integratietraject! De antwoorden die u geeft worden anoniem verwerkt, waardoor ze op geen enkele wijze te herleiden zijn naar u als persoon. Ik vraag u dan ook, in het belang van mijn onderzoek, zo eerlijk mogelijk antwoord te geven.

Enkele vragen zijn gesteld in de vorm van een stelling, die vanuit uw oogpunt gesteld zijn. Bij iedere vraag lees ik een aantal antwoordalternatieven voor. Ik vraag u uit deze alternatieven het antwoord te kiezen dat volgens u het beste op u van toepassing is. Na het antwoord kunt u een toelichting op het gekozen antwoord geven.

### **B Informatie en duidelijkheid**

8) Vanaf het moment dat ik een bijstandsuitkering hebt aangevraagd, was ik bekend met de rechten en plichten, die aan het ontvangen van een bijstandsuitkering verbonden zijn, zoals de verplichting tot het gehoor geven aan een oproep te verschijnen i.v.m. arbeidsschakeling? **(T1a)**

Eens 1111111111111111

Oneens 111111

9) Ik vind de recht en plichten verbonden aan het ontvangen van een bijstandsuitkering duidelijk. **(T1b)**

Eens 11111111111111  
Oneens 111111

- 10) De gemeente heeft mij goed geïnformeerd, over de rechten en plichten die ik heb wanneer ik een bijstandsuitkering ontvang. **(T1b)**

Eens 11111111111111  
Oneens 111111

- 11) Ik denk dat de gemeente controles uitvoert op de naleving van de regels in het algemeen en naar het nakomen van afspraken in het bijzonder. **(T5b + T6 + T7)**

Eens 1111111111111111  
Oneens 111

- 12) Ik schat de kans hoog in dat, wanneer u een afspraak niet nakomt, de gemeente hiervan op de hoogte is? **(T8)**

Eens 1111111111111111  
Oneens 11

### **C Norm en naleving**

- 13) Ik vind dat ik er alles aan moet doen om zo snel mogelijk weer betaalde arbeid/werk te vinden **(T3a)**

Eens 1111111111111111 (11 eens, maar moet wel aansluiten bij interesses)  
Oneens 111 (door ziekte)

- 14) Ik vind het nuttig dat ik d.m.v. re-integratie weer aan een baan geholpen wordt **(T3b)**

Eens 11111111  
Oneens 1111111111

- 15) Ik vind het vanzelfsprekend dat de DMO van mij verwacht dat ik mijn aan de verplichtingen houd en dat ik daarom ook op een afspraak moet verschijnen **(T4)**

Eens 1111111111111111  
oneens

16) Ik vind het terecht dat, doordat ik niet op de afspraak ben verschenen, ik een sanctie opgelegd heb gekregen (**T3b**)

Eens 1111111

Oneens 11111111111111

17) Ik laat me bij de keuze om wel of niet een afspraak na te komen beïnvloeden door de mening van mensen uit mijn omgeving (**T4b + T5a**)

Eens 1

Oneens 11111111111111111111

18) Als ik moet kiezen tussen een afspraak nakomen, en daarmee een sanctie voorkomen of de tijd en moeite die ik moet doen om naar de afspraak te komen aan andere dingen besteden, kies ik voor de laatste optie (**T2 a+b**)

Eens 11

Oneens 11111111111111111111

19) Ik denk dat als ik een afspraak niet nakom, ik altijd een sanctie opgelegd krijg door de gemeente (**T8 a+b**)

Eens 11111111111111111111

Oneens 111

### **D Sanctie**

20) Dat ik een sanctie opgelegd heb gekregen, vind ik onterecht (**T3 a+b**)

Eens 11111111 (1 zegt geen sanctie gehad te hebben)

Oneens 111111111111

21) Ik vind de hoogte van de opgelegde sanctie (10% voor de duur van 1 maand) te veel (**T11**)

Eens 11111111111111111111

Oneens 11111 (aantal zowel eens als oneens)

- 22) Als ik niet of niet naar behoren voldoe aan een oproep aan afspraak, ben ik me ervan bewust dat ik een sanctie opgelegd krijg (T10)

Eens 11111111111111111111

Oneens

### **E Gevolgen sanctie**

- 23) Wat is volgens u de invloed van de opgelegde sanctie geweest op u zelf?
- kut maar geen merkbare gevolgen
  - niet veel
  - vind het lastig om afspraken na te komen en minder 'salaris'
  - financiële problemen door de sanctie + teleurgesteld
  - depressief
  - financiële problemen, huur niet kunnen betalen
  - Geen zelfvertrouwen en stress
  - financiële zorgen/problemen + hogere sanctie de volgende keer
  - sanctie is terug gedraaid door een fout van gemeente → duurde wel lang!
  - ik heb veel kosten dus alle geld is meegenomen, dus sanctie zorgt wel voor problemen
  - niet veel
  - zegt geen sanctie gehad te hebben dus niet veel
  - weinig
  - nvt, want eigenlijk niets
  - puur financieel & spanningen
  - baal ervan, omdat het door onbegrip kwam
  - Financiële problemen → stadsbank. Slecht eten en slecht humeur
  - minder geld + boos en gefrustreerd door geraakt
  - Financieel minder te besteden + geestelijk door geraakt
  - onzekerheid, onduidelijkheid + wil info, maar wordt gezegd 'regels zijn regels'
  - had minder geld en dat maakte mij ook boos
- 24) Wat is volgens u de invloed van de opgelegde sanctie geweest op uw gezin?
- vervelend, maar een merkbare gevolgen
  - nvt
  - nvt
  - nvt
  - nvt
  - werkt ook door op het gezin
  - geen brood, kunnen heel slecht rondkomen
  - nvt
  - nvt
  - zij hebben dan ook veel minder
  - niet veel
  - nvt

- niet veel, want dan eet ik liever zelf wat minder dan mijn kind
- nvt
- slecht humeur, lenen van vriendin → spanningen
- nvt
- nvt
- Vriendin had dus ook minder geld in de maand te besteden
- nvt
- nvt
- ik en vriendin hadden minder geld, dus dat is wel lastig ja!

25) Wat is volgens u de invloed van de opgelegde sanctie geweest op de rest van uw omgeving?

- niet, want veel mensen weten het niet
- nvt
- nvt
- niets!
- doordat ik geld ging lenen bij vrienden kostte dat mij vrienden
- niets
- geld lenen bij vader, hij vond dat wel vervelend
- niet veel denk ik
- veel stress door het geregeld
- niet echt veel denk ik
- niet veel
- nvt
- niets
- nvt
- nee hooguit tussen mij en mijn vriendin
- nvt
- toen de kinderen nog thuis woonden wel minder eten
- niet veel denk ik
- geld lenen van familie → spanningen
- uitleggen aan vrienden + hulp van vrienden
- niet echt

26) Doordat ik een sanctie opgelegd heb gekregen, kom ik mijn verplichtingen nu wel na

Eens            11111111111111 (waarvan 2 zeggen: doe ik altijd al!)

Oneens        1111

27) Nadat ik een sanctie opgelegd heb gekregen, heb ik geen afspraak meer gemist

Eens            11111111

Oneens        11111111111111

28) Ik denk dat de sanctie ook van invloed is op mijn omgeving

Eens 111111111111

Oneens 1111111111

- 29) Ik denk dat de opgelegde sanctie een negatieve invloed heeft gehad op het beeld dat mensen in mijn omgeving van mij hebben (**T2b + T5a**)

Eens 111

Oneens 1111111111111111

### **F Tot slot**

- 30) Wat is volgens u de belangrijkste reden dat u de verplichting niet bent nagekomen?
- vergeten (10x)
  - miscommunicatie (5x) met werkcoach en daarbij tweede keer wordt je laks en opstandig (2x)
  - al zo lang bezig met re-integratie en nog steeds geen baan → motivatie weg!
  - ben de post kwijt geraakt
  - depressief sinds de ramp, veel dingen gaan langs mij heen & vaak terugval
  - wordt veel werk aangeboden wat ik niet leuk vond → heb ik zelf werk gevonden en dat doorgegeven en dan toch een sanctie, omdat ik 'nee' tegen dat werk heb gezegd
  - slecht voorgelicht en nog maar kort in de bijstand, dus afspraak niet nagekomen
  - Door een stuk onbegrip van mijn, maar zeker ook van hun kant!
- 31) Zijn er nog opmerkingen die u in zijn algemeenheid wil maken over het beleid van de gemeente en/of de sanctie die u opgelegd heeft gekregen?
- Ze zouden wat soepeler mogen omgaan met afspraken en meer naar de persoonlijke omstandigheden kijken
  - Iets meer maatwerk en respect
  - Het zou wel wat rechtvaardiger mogen allemaal + uitkering omhoog omdat alles duurder wordt
  - Ik zou wel graag een specificatie ontvangen van de stand van zaken: wat ik moet doen, welke rechten ik heb etc
  - Sancties mogen wel ophouden, meer met waarschuwingen werken!
  - Kijk meer naar personen achter de uitkering, meer maatwerk!
  - Blij dat ik uit de algemene bijstand ben op dit moment
  - Moet een betere afstemming tussen de instanties zijn. Voorkom je deze fouten mee en een hoop irritatie bij mij

- Veel regels zijn niet vermeld, veranderingen worden niet doorgegeven en de coaches moeten beter hun werk doen → beter regels doorgeven en mij ook echt helpen aan werk
- Ik vind dat ze je tijd moet geven om te solliciteren, want het is goed dat mensen moeten werken, maar gaat ten koste van sollicitatietijd
- Maak een soort plan van aanpak zwart op wit wat je moet doen en wat je rechten zijn & duidelijker de verplichtingen corresponderen met de cliënten
- In het begin waren de regels niet echt duidelijk, helemaal omdat ik met een kind zit. Ik moest zelf vragen naar de regels etc. Toen was het wel duidelijk
- Laat ze werk aanbieden waar je ook wat aan hebt & als ik de gemeente bel voor mijn contactpersoon of een telefonisch consult, is mevrouw niet bereikbaar. Kon wel eerst info geven aan een ander persoon, maar dat is niet mijn contactpersoon → IS TOCH PRIVÉ??!!!
- Alles is te zwart wit, kijk meer naar de personen. Wel goed dat je re-integratie krijgen met soms een financiële bonus, wat motiverend werkt
- Verbeter de communicatie, als contactpersoon er niet is → laat ze dan terugbellen. Nu kan wel afspraak binnen 24 uur, maar soms te laat en het duurt vaak ook langer van hun uit. Dan moet je er zelf weer achteraan
- Goed dat er sancties zijn + worden veel fouten gemaakt bij de gemeente + communicatie tussen DMO en andere instanties moet beter of in ieder geval beter richting mij gecorrespondeerd worden
- Regels zijn lang niet altijd duidelijk + mensen krijgen te snel een uitkering!
- Zwaar ontevreden over de WIJ + bijna geen contact met contactpersoon + werkcoach niet bereikbaar → hulplijnen zijn ook niet bereikbaar en hangen op wanneer je naar het hoe en waarom van de sanctie vraagt!
- Te bureaucratisch, mag wel meer maatwerk. Bijvoorbeeld eerste baantje was op manage terwijl ik allergisch ben voor die dieren.
- Ze mogen wel minder streng zijn + meer maatwerk leveren!



## Bijlage 9: Vragen met ingevulde scores 'toets nalevingsmotieven' van 'Tafel van 11'

### T1 - Kennis van Regels

De bekendheid met en duidelijkheid van deze wet- en regelgeving bij de doelgroep.

#### T1a. Bekendheid

1.1 In welke mate is de doelgroep bekend met de bepaling?

Ze  
er  
w  
e  
i  
n  
i  
g

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Ze er v e e l	<input type="checkbox"/>	n.v.t.
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10				

#### T1b. Duidelijkheid

1.2 Hoe duidelijk vindt de doelgroep de bepaling?

Ze  
er  
o  
n  
d  
u  
i  
d  
e  
l  
i  
j  
k

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Ze er d u i d e l i j k	<input type="checkbox"/>	n.v.t.
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10				

### T2 - Kosten / baten

De voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van deze regel volgen, uitgedrukt in tijd, geld en moeite. NB: het gaat hier nog niet om nadelen voortkomend uit boetes of andere straffen

#### a. Financieel / Economisch

2.1 Wat kost het volgens de doelgroep om deze regel na te leven, in termen van tijd, geld en moeite?

Ze  
er  
w  
e  
i  
n  
i  
g

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Ze er v e e l	<input type="checkbox"/>	n.v.t.
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10				

2.2 Wat levert het volgens de doelgroep op om deze regel na te leven in termen van tijd, geld en moeite?

Ze  
er  
w  
e  
i  
n  
i  
g

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Ze er v e e l	<input type="checkbox"/>	n.v.t.	
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10				

2.3 Wat levert het volgens de doelgroep op om deze regel te overtreden in termen van tijd, geld en moeite ?

Ze  
er  
w  
e  
i  
n  
i  
g

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Ze er v e e l	<input type="checkbox"/>	n.v.t.	
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10				

2.4 Wat kost het volgens de doelgroep om deze regel te overtreden in termen van tijd, geld en moeite?

Zeer weinig  0 1 2 3 4 5 6 7 **8** 9 10  Zeer veel  n.v.t.

**b. Immaterieel**

2.5 In hoeverre vindt de doelgroep naleven of overtreden van deze regel belangrijk voor zijn reputatie?

Overtre

den  Nalev en   
 heel  -10 -8 -6 -4 -2 0 2 4 6 8 10 heel  n.v.  
 belangr  .t.  
 ijk Heel Onbelangrijk belangrijk

---

**T3 - Mate van acceptatie**

De mate waarin het beleid en deze regelgeving acceptabel worden gevonden door de doelgroep.

**a. Acceptatie beleidsdoel**

3.1 In hoeverre vindt de doelgroep het beleidsdoel achter de bepaling redelijk?

Zeer

onrede  -10 -8 -6 -4 -2 0 2 4 **6** 8 10  Zeer  n.v.  
 lijk  .t.  
 Onverschillig

**b. Acceptatie uitwerking beleid**

3.2 In hoeverre vindt de doelgroep de wijze waarop het beleid voor hen uitwerkt redelijk?

Zeer

onrede  -10 -8 -6 -4 -2 0 2 4 6 8 10  Zeer  n.v.  
 lijk  .t.  
 Onverschillig

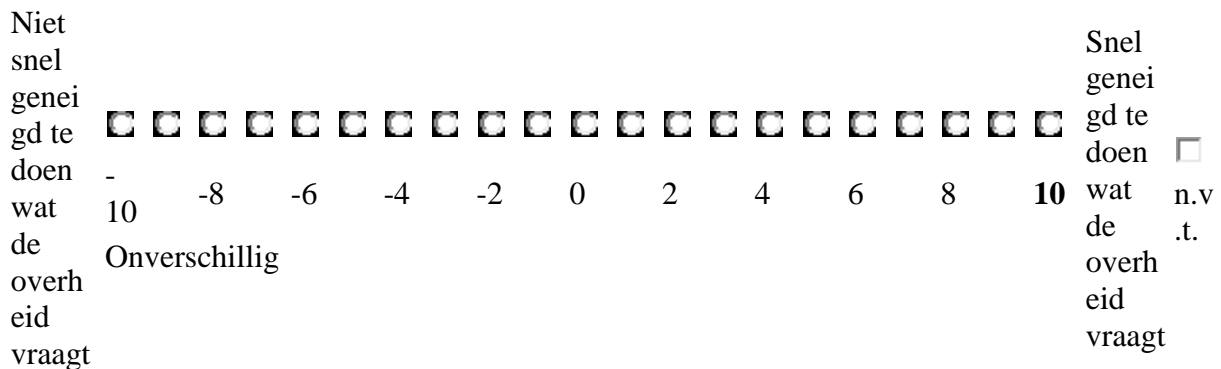
---

**T4 - Normgetrouwheid doelgroep**

De mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid.

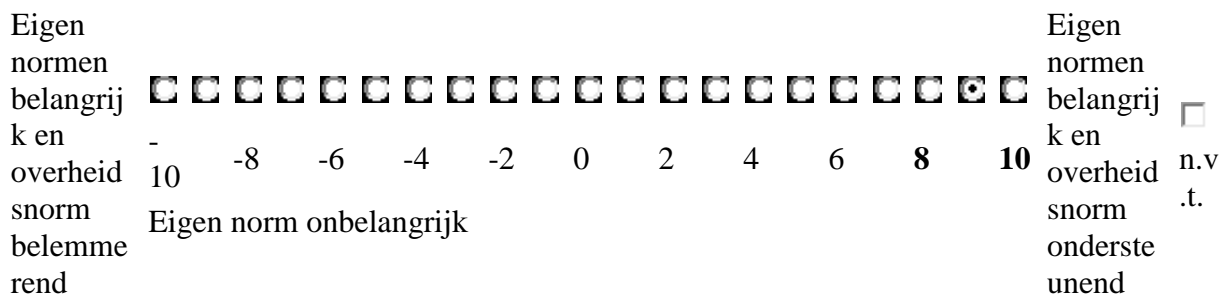
a. Overheidsgezag

4.1 In hoeverre is de doelgroep in het algemeen geneigd om te doen wat de overheid van hen vraagt ?



b. Concurrerend gezag

4.2 In hoeverre ervaart de doelgroep het gezag van eigen (bijv. culturele of godsdienstige) normen en waarden als concurrerend met de overheidsnormen?

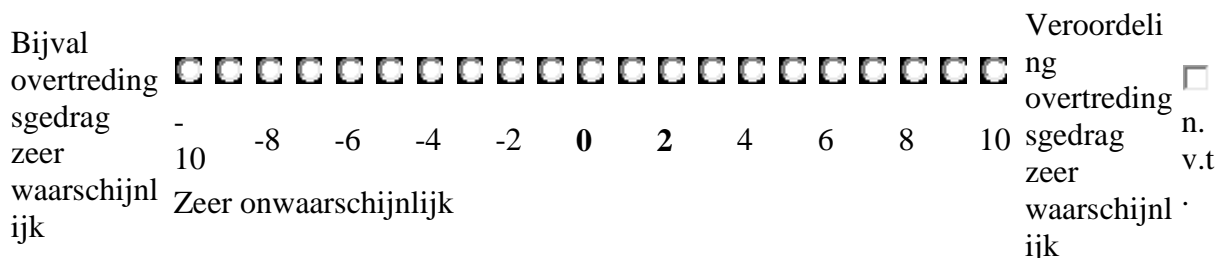


**T5 - Niet-overheidscontrole**

De waargenomen kans op een positief dan wel negatief oordeel over het gedrag van de doelgroep door niet-overheidsinstanties.

a. Sociale controle

5.1 Acht de doelgroep het waarschijnlijk dat de sociale omgeving (buren, collega's, concurrenten, familie, passanten, etc.) hen ook op hun gedrag aanspreekt, als zij weten dat de doelgroep de regel overtreedt?



**b. Horizontaal toezicht**

5.2 In welke mate ervaart de doelgroep toezicht door andere organen dan de overheid als een extra vorm van controle op de regel?

Horizontaal toezicht sterk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Horizontaal toezicht sterk	<input type="checkbox"/>
averechts	10	-8	-6	-4	-2	0	2	4	6	8	10											n.v.t.
	Geen effect																				ondersteunend	

---

**T6 - Meldingskans**

De door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreding die is geconstateerd door anderen dan de overheid wordt gemeld aan een handhavinginstantie.

6.1 Hoe groot schat de doelgroep de kans dat de overtreding van de bepaling bij de overheid bekend wordt anders dan door overheidscontrole?

Ze er klein	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Ze er groot	<input type="checkbox"/>	n.v.t.
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10												

---

**T7 - Controlekans**

De door de doelgroep ingeschatte kans dat men door de overheid gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding.

**a. Bij administratieve controle (controleren van registratiesystemen)**

7.1 Hoe groot schat de doelgroep de kans dat de overheid hen via een administratieve controle zal controleren op naleving van de regels?

Ze er klein	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Ze er groot	<input checked="" type="checkbox"/>	n.v.t.
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10														

---

**b. Bij fysieke controle (controleren van de fysieke werkelijkheid)**

7.2 Hoe groot schat de doelgroep de kans dat de overheid hen via een fysieke controle zal controleren op naleving van de regels?

Ze er klein	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Ze er groot	<input type="checkbox"/>	n.v.t.
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10															

---

**T8 - Detectiekans**

De door de doelgroep ingeschatte kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt.

a. Bij administratieve controle (controleren van registratiesystemen)

8.1 Gesteld dat er daadwerkelijk is overtreden, hoe groot schat de doelgroep dan vervolgens de kans dat de overheid bij die administratieve controle de overtreding ontdekt?

Ze  
er klein              Ze  
er groot n.v.t.

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

b. Bij fysieke controle (controleren van de fysieke werkelijkheid)

8.2 Gesteld dat er daadwerkelijk is overtreden, hoe groot schat de doelgroep dan vervolgens de kans dat de overheid bij die fysieke controle deze overtreding ontdekt?

Ze  
er klein             Ze  
er groot  n.v.t.

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

---

**T9 - Selectiviteit**

De (verhoogde) waargenomen kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden.

9.1 In hoeverre heeft de doelgroep het gevoel dat de overheid op dit moment weet wie zij moet controleren?

Overheid weet             Overheid weet   
het niet 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 het precies n.v.t.

---

**T10 - Sanctiekans**

De door de doelgroep ingeschatte kans op een sanctie indien na controle een overtreding is geconstateerd.

10.1 Gesteld dat overtreding van de regel is ontdekt. Hoe groot schat de doelgroep dan de kans dat er ook daadwerkelijk een sanctie volgt?

Ze  
er klein             Ze  
er groot  n.v.t.

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

---

**T11 - Sanctie - ernst**

De hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging.

11.1 Gesteld dat er een sanctie volgt voor overtreding van de bepaling. Hoe zwaar ervaart de doelgroep dit doorgaans?

Ze  
er licht             Ze  
er zwaar  n.v.t.

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10