

# **Uitkeringsfraude in perspectief:**

**Een onderzoek naar de praktijk van  
fraudebestrijding in Nederland**

---

Menno Fenger

William Voorberg



## Contents

<b>Hoofdstuk 1: Uitkeringsfraude in Nederland, achtergrond en omvang</b>	<b>5</b>	
1.1	Introductie	5
1.2	Uitkeringsfraude: wat is het precies?	9
1.3	Wie frauderen er?	11
1.4	De omvang van fraude in Nederland	15
1.5	Conclusie: Fraudebestrijding, differentiatie in motieven, regelingen en fraudevormen	19
<b>Hoofdstuk 2: De ontwikkeling van het fraudebeleid</b>	<b>21</b>	
2.1	Opvattingen over bijstandsfraude in de media	21
2.2	Overtuigingen politieke partijen	27
2.3	De ontwikkeling van het handhavingsbeleid in Nederland	30
2.4	Afsluiting	35
<b>Hoofdstuk 3: De praktijk van handhaving op gemeentelijk niveau</b>	<b>37</b>	
3.1	De uitgangspunten van gemeentelijk handhavingsbeleid	37
3.2	Gemeentelijke uitvoering	42
3.3	Verschillende werelden binnen het universum van handhaving	45
3.4	De wereld van handhaving: verschil in visie op meerdere niveaus	49
<b>Hoofdstuk 4: Handhaving als (on)succesvolle strategie</b>	<b>51</b>	
4.1	Elementen van effectieve handhaving	51
4.2	Elementen die effectieve handhaving bemoeilijken	56
4.3	Welke uitdagingen liggen er voor de toekomst?	60
<b>Hoofdstuk 5: Handhaving in ontwikkeling</b>	<b>63</b>	
5.1	Bouwstenen van effectieve handhaving	63
5.2	Het handhavingsinstrumentarium	67
<b>Geraadpleegde bronnen</b>	<b>69</b>	



## Hoofdstuk 1: Uitkeringsfraude in Nederland, achtergrond en omvang

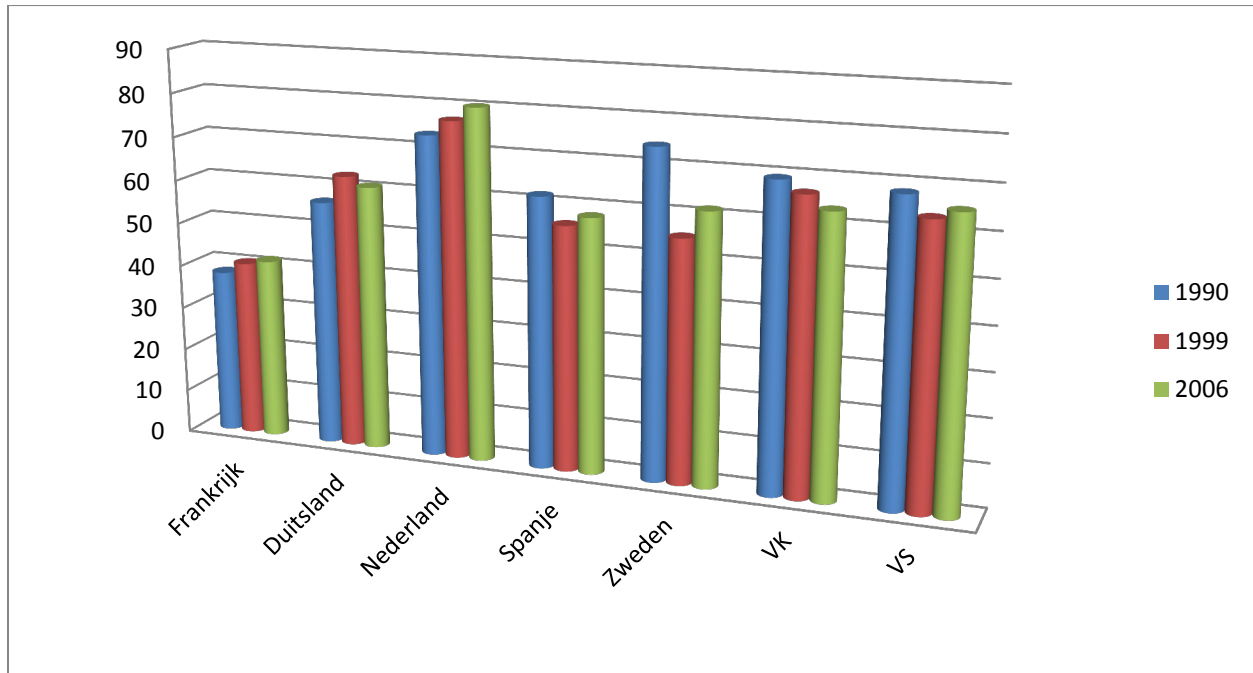
### 1.1 Introductie

**Illustratie 1:** Karin is een vrouw van 27 jaar. Ze ontvangt een bijstandsuitkering waarvan ze zichzelf en haar zoontje van 9 onderhoudt. Twee weken geleden kreeg ze een handhavingsconsulent van de gemeente op bezoek. Die vertelde haar dat een vooronderzoek had uitgewezen dat er tekenen waren om aan te nemen dat Karin samenwoont. Uit haar bankafschriften bleek bijvoorbeeld dat ze met enige regelmaat geld krijgt toegestuurd van een bankrekeningnummer wat niet bekend is bij de gemeente. Vervolgens begon die consulent haar een aantal vragen te stellen over de foto's die ze op vensterbank had staan en de mannenschoenen die onder de kapstok stonden. Schoorvoetend moest Karin toegeven dat haar ex-man nog wel 'een aantal keer per week' langskwam om haar zoon te zien. Na dieper doorvragen gaf Karin toe dat, dat ze ook wel iets meer geld krijgt van haar ex dan slechts de alimentatie. Op 17 september krijgt Karin te horen dat haar uitkering wordt gestopt, wegens het niet opgeven van een gemeenschappelijke huishouding.

**Illustratie 2:** Anne is een alleenstaande vrouw van 32 jaar met een uitkering. Ze heeft een dochtertje Chantal van 4 en een zoon Chris van 6. Anne is 10 jaar getrouwd geweest. Haar huwelijk begon prachtig, maar eindigde uiteindelijk in een ware nachtmerrie. Haar ex-man was elke avond ladderzat en sloeg haar en de kinderen met enige regelmaat. Na een paar maanden zo geleefd te hebben besloot ze van hem te scheiden en met haar kinderen ergens anders te gaan wonen. Inmiddels heeft ze een nieuwe liefde gevonden. Ron is een lieve vent die goed is voor haar en haar kinderen zijn dol op hem. Ron wil graag bij Anne en haar kinderen gaan wonen. Maar Anne is op haar hoede. Haar vorige relatie begon ook zo mooi. Ron slaapt nu een paar keer per week bij hun. De ene keer twee nachten in de week en de andere week wel vijf of zes nachten. Op 3 november wordt Anne opgeroepen op het Werkplein. Daar wordt haar verteld dat uit waarnemingen van de sociaal onderzoeker blijkt dat Anne waarschijnlijk in overtreding is. Zo staat met enige regelmaat dezelfde groene Volkswagen Golf voor de deur (terwijl Anne geen auto heeft), maar doorgaans niet tussen 09:00 en 17:00. Samen met de onderzoeker loopt Anne een checklist door, waaruit blijkt dat er volgens de verordening sprake is van een gemeenschappelijke huishouding. Anne's is stomverbaasd. Ze heeft helemaal niet het idee gehad dat ze samenwoont!

Bovenstaande gevallen zijn zomaar twee voorbeelden uit het rijke pallet van zaken dat wordt geschaard onder de noemer "uitkeringsfraude". Het Nederlandse politieke en publieke debat wordt momenteel gedomineerd door de perceptie van 'uitkeringsfraude als diefstal van gemeenschapsgeld'. Zo stelde voormalig minister Kamp van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in zijn 'fraudebrief' van 10 maart dat fraudebestrijding een cruciaal onderdeel is van het behouden van draagvlak voor sociale voorzieningen. "Beschamen van vertrouwen dient, omdat het de maatschappelijke solidariteit ondergraaft, niet lichtvaardig te worden bejegend" en "misbruik van voorzieningen staat haaks op maatschappelijke solidariteit" (Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2012). Wat voormalig minister Kamp betreft mogen de straffen 'vertienvoudigd' worden (RTL Nieuws, 2012).

Hiermee wordt de overtuiging duidelijk zichtbaar dat misbruik van de sociale voorzieningen niet getolereerd dient te worden en zo effectief mogelijk bestreden dient te worden. Dat is ook in lijn met de heersende opvatting van Nederlanders over fraude. Figuur 1.1 laat zien dat Nederlanders in vergelijkend perspectief met andere moderne verzorgingsstaten in toenemende mate, zeer weinig tolerant zijn voor uitkeringsfraude.



Figuur 1.1 Gebruik an voorzieningen waar je geen recht op hebt is nooit te rechtvaardigen  
Bron: World Value Survey (combinatiebestand, 1990, 1999, 2006)

Joost Tennekes liet reeds in 1998 zien hoe het debat over fraude langzaam maar zeker een steeds belangrijker onderdeel van het algemene sociale zekerheidsdebat ging vormen. Dit kwam voort uit twijfels over de efficiëntie van de uitkeringsverstrekking. Verhalen over grootschalige fraude gingen de kop opsteken (zie ook de inhoudsanalyse in hoofdstuk 2) en drastisch ingrijpen van de overheid werd gevraagd (Tennekes, 1998; zie ook Fenger et al., 2011; p. 78). Maar tegen deze achtergrond van strengheid en disciplineren zijn ook meer genuanceerde perspectieven mogelijk, die we in het kader van dit onderzoek zijn tegengekomen. Drie perspectieven willen we daarbij kort noemen:

#### 1) *Fraude als tekortschietende beleidsuitvoering?*

In het huidige politieke en maatschappelijke klimaat wordt fraude zoals gezegd beschouwd als “diefstal van gemeenschapsgeld”: een criminele handeling die streng bestraft dient te worden. De mate waarin uitkeringsgerechtigden verplicht zijn om mee te werken aan re-integratie en de informatie die uitkeringsgerechtigden dienen te verstrekken worden bepaald door wet –en regelgeving. Overtreding van deze verplichtingen worden als fraude bestempeld.

Het schaarse onderzoek dat echter beschikbaar is naar de achtergronden van fraude (onder meer Brummelkamp, 2010 Van Gils et al. 2006 en Van der Heijden et al. 2005) laat zien dat ook een genuanceerd perspectief mogelijk is. Er zijn voldoende voorbeelden van

uitkeringsgerechtigden die niet moedwillig de regels overtreden maar door onkunde of onwetendheid. Immers, een aanzienlijk deel van de uitkeringsgerechtigden heeft grote persoonlijke problemen en is niet direct de bureaucratisch competente modelburger waarop het beleid zich lijkt te richten. Zo illustreerde een zorgconsulent: “Ik weet dat er veel cliënten zijn die de post niet openmaken en geen telefoon hebben.” Het is de vraag in hoeverre deze voorbeelden van fraude die, zoals we later nog zullen zien, een aanzienlijk deel van het totale aantal fraudegevallen vormen, passen in het beeld van “fraude als diefstal van gemeenschapsgeld”. Hebben we hier niet ook te maken met het onvermogen van het beleid om in te spelen op de persoonlijke omstandigheden van de uitkeringsgerechtigden (zie ook Mc Keever, 1999; p. 269).

De Commissie Handhaving van Divosa, de vereniging van directeuren van sociale diensten, beschouwt fraudebestrijding dan ook nadrukkelijk als onderdeel van goede dienstverlening. Goede dienstverlening is voorkomen dat de klant, bewust of onbewust, verstrikt raakt in het web van regels dat samen gaat met een uitkering, of deze moedwillig overtreedt. De cirkel van handhaving begint bij het verstrekken van informatie. Vroegtijdige voorlichting geven en duidelijke afspraken maken is daarbij van belang (Westerhof, 2011; p. 4-5). Daarnaast is ook het effectief controleren van afspraken, *voordat* er sprake is van een repressieve maatregel een belangrijk onderdeel van de cirkel van naleving (ibid). Het is juist dit element dat vaak mist, zo bleek uit ons praktijkonderzoek. Sociale diensten en andere uitkeringsinstanties zien hun klanten soms jarenlang niet, waardoor een lichte overtreding jarenlang kan voortduren en derhalve optelt tot een aanzienlijk fraudebedrag. Elke burger wordt geacht de wet te kennen, maar onderdeel van een kwalitatief hoogwaardig uitvoeringsproces is daarbij ook de burger te helpen de wet te kennen als hij daartoe niet zelf in staat is.

## 2) *Repressief fraudebeleid bestendigt de uitkeringsafhankelijkheid?*

Kaaryn Gustafson (2011) bespreekt in haar boek *Cheating Welfare* hoe van een repressief fraudebeleid een zelfversterkende werking kan uitgaan. Ze beschrijft in haar boek de verschillende groepen ontvangers van sociale ondersteuning in California. Het repressieve beleid heeft volgens haar een sterk stigmatiserende werking op deze gezinnen. Hierdoor worden met name armoede gezinnen niet alleen ‘gecriminaliseerd’ in de publieke beeldvorming, het heeft tevens een belemmerende werking op uitstroom naar werk. Hierdoor zijn deze mensen gedwongen om in de uitkering te blijven. Een vicieuze cirkel ontstaat waardoor het overtreden van de regels steeds aanlokkelijker wordt (zie ook Hymann, 2001). Hoewel het werk van Gustafson een enigszins activistisch karakter heeft, menen wij elementen van haar analyse ook in de Nederlandse situatie tegen te komen. Wanneer we kijken naar berichtgeving over fraude in de media (zie hoofdstuk 2) is het ons opgevallen dat de meeste berichten in te delen zijn in twee grote groepen: (1) berichten over geconstateerde fraudegevallen en (2) berichten over aangescherpte regelgeving. Het beeld dat ook in Nederland hiermee gecreëerd wordt is dat er op grote schaal gefraudeerd wordt en dat we nu nog maar het ‘topje van de ijsberg’ zien. Elke uitkeringsgerechtigde kan door het publiek worden beschouwd als potentiële fraudeur en wordt door de uitkeringsverstrekende instantie tot op zekere hoogte ook zo behandeld. Administratieve processen zijn veelal gebaseerd op wantrouwen en staan daardoor in sommige

gevallen een positieve, op uitstroom gerichte interactie tussen uitkeringsgerechtigde en uitkerende instantie in de weg.

### 3) *Fraudebestrijding als morele regulering?*

Hoewel de wet- en regelgeving duidelijk is over wat fraude is - het verstrekken van onjuiste en/of onvolledige gegevens, dan wel het verzwijgen of niet (tijdig) verstrekken van, voor de bepaling van het recht op uitkering en de duur en hoogte van de uitkering relevante gegevens, met als gevolg dat een uitkering geheel of ten dele ten onrechte wordt verstrekt, (Openbaar Ministerie, 2008) - zijn er geen absolute normen omtrent fraude. Fraude is een verschijnsel dat maatschappelijk en politiek wordt geconstrueerd. De opvattingen hierover veranderen door de tijd heen, zodat ook wat fraude is door de tijd heen verandert. Wie bepaalt wat 'voldoende meewerken aan re-integratie' is, en op welke gronden. Wie bepaalt wat exact een gemeenschappelijke huishouding is, en op welke gronden? Is een gemeenschappelijke huishouding drie nachten in de week bij elkaar slapen, of vier nachten? Een verandering van dit criterium verhoogt of verlaagt het aantal potentiële fraudegevallen.

Klanten passen vervolgens hun gedrag aan om of te zorgen dat eventuele fraude niet ontdekt wordt (bijvoorbeeld door foto's van de muur te halen, bij een bezoek van een consulent), of ze proberen juist ervoor te zorgen dat ze binnen het profiel passen van de uitkering. Op deze wijze bepaald de inhoud van het fraudebeleid dus het gedrag van de uitkeringsgerechtigden. Een effect dat we kunnen typeren als *morele regulering* (Fenger & Voorberg, 2012). Opvattingen zoals "wanneer je vaker dan drie keer per week bij elkaar slaapt heeft het geen zin om een eigen woning aan te houden, want voor de wet woon je toch samen", of "als je waterverbruik erop wijst dat je niet elke dag thuis doucht, dan is dat een teken voor samenwoonfraude", gaan hieronder schuil. Het handhavingsbeleid bepaalt op deze wijze wat 'goed' gedrag is.

Dit onderzoek heeft als doel om een aantal bouwstenen voor een toekomstbestendige handhavingspraktijk te formuleren. Om tot deze bouwstenen te komen, zijn drie stappen noodzakelijk: (1) we dienen een beeld te hebben van wat de aard en omvang van uitkeringsfraude in Nederland zijn; (2) we hebben een overzicht nodig van hoe het beleid gericht op fraudebestrijding zich in Nederland zowel beleidsmatig als op uitvoerend niveau heeft ontwikkeld en (3) we dienen te inventariseren of, en zo ja welke, knelpunten zich momenteel en in de toekomst voordoen. Om de toegankelijkheid en bruikbaarheid te vergroten heeft deze studie het karakter van een essay: we nemen de lezer mee in de wereld van fraude en handhaving, laten de complexiteit en veelvormigheid ervan zien en komen op grond daarvan met bouwstenen voor een toekomstbestendig handhavingsbeleid. Dit essay is gebaseerd op een uitgebreide analyse van literatuur en documenten, interviews met deskundigen en betrokkenen, interactieve sessies met handhavers en beleidsmakers en een zestal casestudies bij gemeenten in Nederland. In dit onderzoek hebben we ons primair gericht op 'bijstandsfraude', omdat dit domein ook in het politieke debat en in de uitvoeringspraktijk momenteel de meeste aandacht trekt. Maar de trends en ontwikkelingen die we in het domein van de bijstand aantreffen zijn uiteraard ook terug te vinden in andere domeinen als de AOW of WAO/WIA.



Dit essay is als volgt opgebouwd. In dit eerste hoofdstuk geven we een overzicht van wat fraude precies is en wat er op dit moment bekend is over de achtergronden en omvang van de fraude in Nederland. In het volgende hoofdstuk identificeren we welke ontwikkelingen we waar kunnen nemen in de politiek, in het beleid en op maatschappelijk vlak. Hiervoor hebben we een onderzoek gedaan naar de berichtgeving in de media over uitkeringsfraude, de partijprogramma's van politieke partijen bestudeerd en gebruik gemaakt van gesprekken met verschillende experts.

Hoofdstuk 3 staat in het teken van de observaties die wij hebben opgedaan in de praktijk van handhaving. Hier beschrijven we welke overeenkomsten en verschillen we zijn tegenkomen in de praktijk van handhaving en fraudebestrijding. Hiervoor hebben wij casusonderzoek gedaan in zes verschillende gemeenten. In deze gemeenten hebben we interviews gehouden met teammanagers, afdelingshoofden, coaches, beleidsmedewerkers, handhavers en sociaal rechercheurs.

In hoofdstuk 4 besteden we aandacht aan de ontwikkelingen en dilemma's die wij hebben waargenomen en analyseren we hoe de praktijk van handhaving zich verhoudt tot deze ontwikkelingen. Op basis hiervan formuleren wij in het laatste hoofdstuk (5) een beperkt aantal bouwstenen voor een toekomstbestendig beleid gericht op handhaving en fraudebestrijding.

## **1.2 Uitkeringsfraude: wat is het precies?**

In de voorgaande pagina's is de term 'uitkeringsfraude' al verschillende malen gevallen. Een formele definitie wordt gegeven door het Openbaar Ministerie, dat uitkeringsfraude definieert als "het verstrekken van onjuiste en/of onvolledige gegevens, dan wel het verzwijgen of niet (tijdig) verstrekken van, voor de bepaling van het recht op uitkering en de duur en hoogte van de uitkering relevante gegevens, met als gevolg dat een uitkering geheel of ten dele ten onrechte wordt verstrekt" (Openbaar Ministerie, 2008). Op het terrein van de sociale zekerheid zijn het met name gemeenten, het UWV en de SVB die geconfronteerd worden met uitkeringsfraude. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand, het UWV komt met name fraudegevallen tegen rond de WW en de WIA, en de Sociale Verzekeringsbank wordt met name met fraude geconfronteerd in de AOW en in mindere mate bij de uitvoering van de kinderbijslagwet. Binnen deze regelingen komen de volgende zes vormen van fraude het meest frequent voor (Brummelkamp, Kerkhaert & Engelen, 2010). Deze vormen zijn gestileerd, maar op feiten gebaseerd, geïllustreerd.

### *1) Witte fraude*

Witte fraude ontstaat wanneer zich bij de klant situaties voordoen die elders worden geregistreerd en die relevant zijn voor het recht op uitkering maar die door de klant niet worden doorgegeven aan de bevoegde instanties. Deze gegevens zijn elders wel geregistreerd, bijvoorbeeld bij de belastingdienst, de Rijksdienst voor het Wegverkeer, het Kadaster of andere uitvoeringsinstellingen. Witte fraude in het kader van de WWB betekent vaak dat de klant (weer) is gaan werken maar hij dit (nog) niet doorgegeven heeft aan de gemeente.

Een voorbeeld in dit kader is Maria. Maria is 28 jaar en zij verdient naast haar uitkering bij als danseres in een privéclub. Aangezien zij haar verdiensten contant uitbetaald krijgt, neemt zij aan dat er sprake is van 'zwart' werk. Ze ziet daarbij echter over het hoofd dat zij op haar eerste werkdag een loonbelastingverklaring heeft ingevuld.

## 2) Zwarte fraude

In het geval van zwarte fraude verricht een klant naast zijn uitkering toch betaalde werkzaamheden. Deze werkzaamheden geeft hij niet op bij de uitkerende instanties, noch wordt er loonbelasting betaald. Soms heeft de zwarte fraude betrekking op een min of meer reguliere dienstbetrekking bij een werkgever, maar frequenter werken deze fraudeurs als zelfstandigen of via (malafide) uitzendbureaus. Een veel voorkomende en lastig op te sporen variant is de variant waarin de uitkeringsgerechtigde formeel een oproepcontract of zeer klein part-time contract heeft waarmee hij 'wit' bijverdient en dat ook doorgeeft aan de uitkerende instantie. Naast de 'witte' uren wordt ook een aanzienlijke hoeveelheid 'zwarte' uren gewerkt die niet worden doorgegeven.

## 3) Inkomensfraude

Van inkomensfraude is sprake indien de uitkeringsgerechtigde in het kader van de AOW de uitkerende instantie onjuist informeert over het inkomen van zijn of haar jongere, nog werkende partner. Hierdoor ontvangt de fraudeur ten onrechte toeslag. Vaak komt deze fraude op 'witte' wijze aan het licht: Door middel van bestandskoppeling blijkt dat er sprake is van andere inkomstenbronnen dan de klant heeft opgegeven.

Ter illustratie het voorbeeld van Max. Max is 67 jaar en hij is twee jaar geleden met pensioen gegaan. Zijn vrouw Nel werkt nog twee dagen in de week als bedrijfssecretaresse bij een houthandel. Toen Max met pensioen ging heeft hij niet verteld dat zijn vrouw nog werkzaam is. Na controle kwam aan het licht dat Max teveel AOW ontvangt.

## 4) Woonvormfraude

Vermoedelijk de meest voorkomende vorm van fraude is samenwoonfraude. Hiervan is sprake wanneer de klant heeft aangegeven een eenpersoonshuishouden te hebben, maar er in werkelijkheid sprake is van een gemeenschappelijke huishouding. Deze vorm van fraude doet zich met name voor bij de AOW en de WWB, omdat in deze regelingen de levenssituatie van de uitkeringsgerechtigde van belang is. Een voorbeeld van deze vorm van fraude is Theo.

Theo is 69 jaar. Op 65-jarige leeftijd verloor hij zijn vrouw en sindsdien gaat hij als alleenstaande weduwnaar door het leven. Hij leeft van een AOW-uitkering en een klein ABP-pensioen. Theo heeft een grote passie in het leven: zijn postduiven. Hij bezit er 32 waarmee hij regelmatig aan postduivenwedstrijden meedoet. Deze duiven hebben intensieve verzorging en training nodig. Anderhalf jaar geleden heeft hij kennis gemaakt met Dora, tijdens een avond voor gepensioneerde leraren van de school waar Theo werkte. Dora was iets ouder dan Theo, 72 en 3 jaar geleden gescheiden van haar man. De vonk sloeg direct over. Theo en Dora gingen steeds meer samen doen, en uiteindelijk bleef Theo praktisch elke avond bij Dora slapen. Er was echter één smet op hun mooie liefde: Dora hield niet van duiven. Dus Theo trok min of meer bij Dora in maar hield zijn eigen woning met duiventil aan. En omdat ze gewoon nog dubbele kosten hadden, leek hun dit niet relevant om te melden aan de uitkerende instanties. De jaloezige ex-man van Dora meldde dit via de Kliklijn, en tot hun grote schrik kregen Dora en Theo een omvangrijke terugvordering van de SVB.

### 5) *Domiciliefraude*

Vaak in combinatie met samenwoonfraude. Domiciliefraude houdt in dat de klant niet in de gemeente woonachtig is als waar de uitkering wordt verstrekt. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de klant is gaan samenwonen in een andere gemeente zonder dit opgegeven te hebben aan de gemeente. Ook verhuizen naar het buitenland zonder de gemeente op de hoogte te stellen is een vorm van domiciliefraude. Ook kan de klant in hechtenis zijn genomen zonder dat hij dat aan de gemeente heeft verteld.

Een illustratie in dit kader is het verhaal van een man die als dakloos stond geregistreerd in zijn gemeente en als postadres het plaatselijke Leger des Heils had opgegeven. Het aantal mensen met een postadres bij het Leger des Heils bleek echter groter dan het aantal bij de hulpverleners bekende dak- en thuislozen in deze gemeente. Nadere controle wees uit dat deze route voor verschillende mensen een manier was om fraude te plegen. De betreffende klant bleek bijvoorbeeld in een huurwoning in België te werken en daar ook een baan te hebben.

### 6) *Vermogensfraude*

Vermogensfraude wordt gepleegd als de klant in bezit is van eigen vermogen (spaargeld, residentie in binnen –of buitenland) en dat niet heeft opgegeven aan de uitkerende instanties. In sommige gevallen is dit vermogen op illegale wijze verkregen, soms ook is er sprake van een situatie die al bestond voordat de klant uitkeringsgerechtigd werd.

Een voorbeeld wat wij in het kader van dit onderzoek zijn teggekomen was het verhaal van een man die als gevolg van een erfenis in bezit kwam van een huis met een stuk grond in het buitenland. Dit vermogen kwam pas aan het licht toen een particulier onderzoeksbedrijf dit had aangetoond.

## 1.3 Wie frauderen er?

In een interview in 2012 noemde de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de sancties bij de constatering van fraude “belachelijk laag”. Hij pleitte daarom voor een vertienvoudiging van de boetes (RTL Nieuws, 2012; NRC, 2012). Uit deze uitspraak komt het perspectief naar voren van uitkeringsfraude als een misdrijf; “diefstal van gemeenschapsgeld”. Het type fraudeur dat de minister hiermee voor ogen lijkt te hebben is de doelbewuste, luie fraudeur, die weinig zin heeft om zich erg in te spannen om in zijn eigen onderhoud te voorzien. Het beeld dat uit de door ons gevoerde gesprekken naar voren komt en ook door ander onderzoek (Brummelkamp et al., 2010) naar voren komt, is gevarieerder. We hebben inderdaad de verhalen gehoord die de minister blijkbaar ook in zijn hoofd heeft, maar daarnaast horen we ook meer genuanceerde verhalen. Dit gevarieerde beeld hebben we geprobeerd naar voren te laten komen aan het begin van dit hoofdstuk.

Het is opvallend hoe weinig gemeenten zelf weten van de achtergronden van de fraude in hun eigen gemeente. Er zijn verhalen over geconstateerde fraudegevallen, teruggevorderde en terug te vorderen bedragen en beëindigde uitkeringen, maar geaggregeerde managementinformatie over de redenen waarom deze uitkeringsgerechtigden fraude plegen, ontbrak in de door ons onderzochte gemeenten. Wij moeten ons voor het antwoord op de vraag “wie frauderen er” dus baseren op onderzoeken die door anderen zijn uitgevoerd. Het rapport *Wat beweegt de fraudeur* (Brummelkamp et al., 2010)

bevestigt ons beeld dat fraude meerdere gezichten heeft. Deze onderzoekers hebben in verschillende gemeenten een aselechte steekproef van in totaal 178 fraudedossiers bekeken. Uit dit onderzoek blijkt dat er inderdaad een groep is die bewust lijkt te frauderen. De omvang van deze groep varieert per domein. In de WW en de WAO-WIA is naar schatting 38% van de fraudeurs bewust uit op winstbejag, in de AOW 62% en 18% in de WWB. Geaggregeerd betekent dit dat in 57 van de 176 gevallen (32%) sprake was van doelbewuste fraude die uitsluitend gebaseerd is op winstbejag. Bij de overige 68 % van de gevallen is sprake van andere of meerdere motieven, waaronder mensen die frauderen uit onkunde of onwetendheid. Tabel 1.2 geeft een overzicht van de bevindingen van dit onderzoek.

Domein	Type fraudeur
<b>WW/WAO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nalatigen (9%)</li> <li>• Administratief onbekwaam (3%)</li> <li>• Incidentele fraudeurs (14%)</li> <li>• Structurele fraudeurs (38%)</li> <li>• Ondernemers (16%)</li> <li>• Mensen met persoonlijke problemen (6%)</li> <li>• Te goeder trouw gehandeld (7%)</li> </ul> <p>Totaal onderzochte cases 66</p>
<b>AOW</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Passieve fraudeurs (23%)</li> <li>• Actieve fraudeurs (5%)</li> <li>• Bewuste misleiding (42%)</li> <li>• Behoud van onafhankelijkheid (21%)</li> <li>• Mensen die alleen in het buitenland samenwonen (5%)</li> </ul> <p>Totaal onderzochte cases 38</p>
<b>WWB</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemakzuchtigen (37%)</li> <li>• Actieve WWB-er (25%)</li> <li>• Vrouw die onafhankelijk wil blijven (13%)</li> <li>• Gedeprimeerden (7%)</li> <li>• Anderen die fraude plegen (5%)</li> <li>• Veilig wanende met vermogen in het buitenland (5%)</li> <li>• Overig (8%)</li> </ul> <p>Totaal onderzochte cases 84</p>

Tabel 1.2: Typen fraudeurs naar domein (Bron: Brummelkamp, et al. 2010)

Wij zullen enkele opmerkelijke groepen fraudeurs uit het dit onderzoek behandelen, aangevuld met kwalitatieve ervaringen uit ons eigen casusonderzoek. Een eerste omvangrijke groep bestaat uit 'nalatigen' of (een deel van de) 'gemakzuchtigen'. In deze groep is vaak geen sprake van doelbewuste fraude uit winstbejag, maar komt de overtreding tot stand door het niet tijdig doorgeven van wijzigingen. Ook bij de 'passieve fraudeurs' is er sprake van nalatigheid. Brummelkamp et al. beschrijven dat uit de gesprekken met deze fraudeurs vaak blijkt dat de meesten er niet bij stil gestaan hebben dat bijvoorbeeld veranderingen in het partnerinkomen van invloed zijn op de hoogte van de uitkering. Een

ander veel voorkomend voorbeeld is dat uitkeringsgerechtigden er bij witte fraude regelmatig van uit gaan dat de bijverdiensten automatisch in mindering worden gebracht op de uitkering. Zij denken daarmee de gemeente een dienst te bewijzen; die hoeft immers over de betreffende maand(en) geen of minder uitkering te verstrekken. Bij niet-melden of niet-tijdig melden van deze bijverdiensten, pleegt de klant echter strafbare fraude.

Een tweede opvallende groep betreft de alleenstaanden die in de zogenaamde ‘overgangsfase’ van alleenstaande naar samenwonend verkeren. Deze vorm doet zich voor bij 21% van de onderzochte fraudegevallen in de AOW en 13% in de WWB. Doorgaans gaat het hierbij om mensen die na een periode van zelfstandigheid of na een turbulente relatie weer nieuwe liefde gevonden hebben, maar graag hun zelfstandigheid (nog enige tijd) willen bewaren. Wanneer het nieuwe stel dan bijna de hele week bij elkaar slaapt is er uiteraard sprake van een veranderde woonsituatie, maar het moment van melden is in deze gevallen soms nogal arbitrair of wordt bewust uitgesteld. Zeker wanneer de partner een normale baan heeft, betekent dit immers dat doorgaans op de kosten van de nieuwe partner dient te worden geleefd omdat de uitkering wordt beëindigd.

Een derde aanzienlijke groep wordt gevormd door uitkeringsgerechtigden die om uiteenlopende redenen niet in staat zijn te voldoen aan de regels die het uitkeringssysteem aan hen stelt. Dit betreft een uiteenlopende groep mensen. Allereerst, de administratief onbekwamen. Dit zijn mensen die bijvoorbeeld omdat ze de Nederlandse taal niet machtig zijn hun weg moeilijk kunnen vinden in het systeem. Daarnaast, mensen met persoonlijke problemen, vaak van psychosociale aard. Deze problemen belemmeren mensen om zich te richten op hun verplichtingen. Ten derde, mensen die te goeder trouw hebben gehandeld uit de WW/WAO/WIA (16% van het totaal aantal fraudegevallen). Dit zijn mensen die simpelweg in de veronderstelling waren dat ze alles op orde hadden en per ongeluk gefraudeerd hebben.

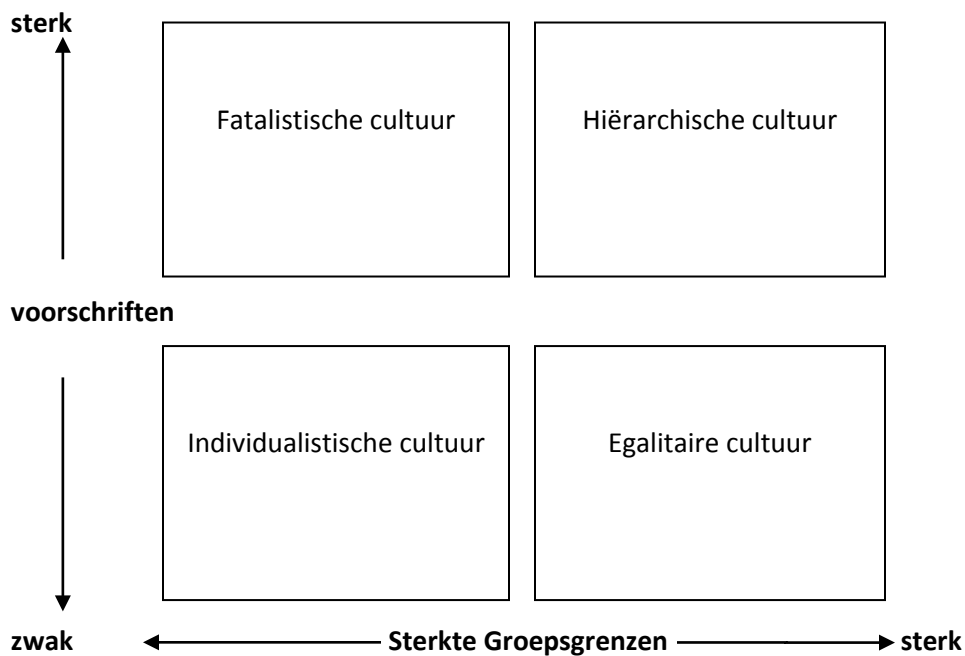
In het kader van de WWB is er een groep die getypeerd kan worden als de “gedepriimeerden” (7%). Dit zijn mensen die door tegenslag in het leven depressief zijn geworden en het eigenlijk niet meer kan schelen of ze frauderen, of gekort worden op hun uitkering. Tenslotte, de mensen die hun administratie door anderen (vaak een familielid; 5%) laten doen, die de regels (al dan niet bewust) overtreden. Dit is vaak het geval bij oudere en/of zieke mensen of mensen die de Nederlandse taal niet machtig zijn.

De laatste groep betreft de actieve, doelbewuste fraudeurs. Het is met name deze groep waar de opmerkingen van de minister op gericht zijn. Het betreft hier “structurele fraudeurs” (38%) in het kader van de WW/WAO, de “bewuste misleiding” (42%) in het kader van de AOW en (een deel van de) “gemakzuchtigen” in het kader van de WWB (37%). Het zijn deze categorieën die bewust frauderen, doorgaans om financieel gewin. Deze groep zien vaak het nut niet in van het vinden van een baan, als ze er in financiële zin nauwelijks op vooruitgaan ten opzichte van de uitkeringssituatie.

Met de identificatie van de typen fraudeurs is er onderscheid aangebracht tussen de verschillende fraudeurs. Waar met deze identificatie nog geen antwoord op is gevonden is de vraag hoe het komt dat fraudeurs de keuze hebben gemaakt om de regels te overtreden. Het beroemd geworden onderscheid van Douglas & Wildavsky (1982) kan helpen bij het vinden van een antwoord.

Douglas en Wildavsky waren in de veronderstelling dat individueel gedrag wordt bepaald op de wijze waarop een individu is ingebed in zijn sociale omgeving (Wildavsky, 1987; p. 5-6). Volgens Douglas kan de sociale omgeving van een individu worden getypeerd aan de hand van twee dimensies: groep en raster (later door Wildavsky vertaald als voorschriften). Centrale gedachte is hierbij dat een sociale omgeving die hoog 'scoort' op de dimensie van 'groep', dan wordt het gedrag van individuen in hoge mate bepaald door het lidmaatschap van de groep. Wanneer een sociale omgeving hoog scoort op de dimensie 'raster' dan wordt het gedrag van individuen in hoge mate gereguleerd door voorschriften (in: Engbersen, 2006; p.31-37).

Wildavsky heeft de dimensies van Douglas geherformuleerd tot vier 'culturen' (figuur 1.2):



figuur 1.2: Modellen van vier culturen (Douglas & Wildavsky, 1982)

In de *individualistische cultuur* is er ruimte voor individualistische en competitieve omgangsvormen. Er is ruimte voor ondernemerschap en opportunisme. Mensen in een dergelijke cultuur ondervinden weinig groepsgevoel en het uitgangspunt is dat een ieder voor zichzelf verantwoordelijk is.

Binnen de *fatalistische cultuur* is er tevens nauwelijks sprake van een groepsgevoel. Individuen zitten 'gevangen' in een web van regels en rollen waar ze aan moeten voldoen. Ze accepteren de maatschappelijke ordening zoals hij is en hoewel de 'heersende normen' worden nageleefd is er geen sprake van een gedeelde identiteit.

Bij de *egalitaire cultuur* is er sprake van een sterk 'wij-zij'- perspectief. Het handelen van individuen wordt in grote mate bepaald door heersende *groepsnormen* en minder door formele voorschriften. Er is sprake van een grote mate van openheid en sterke sociale controle.

De laatste cultuur (*hiërarchische cultuur*) is er sprake van zowel sterke groepsnormen als formele voorschriften. Heersende opvattingen over rechtvaardigheid en fatsoenlijk gedrag vinden hun weergave in een systeem van normen en regels en zijn dus conform aan elkaar.

Met betrekking tot fraude in de sociale zekerheid kan aan de hand van de typering van Douglas en Wildavsky verklaard worden waarom mensen in ogenschijnlijk vergelijkbare omstandigheden hele verschillende keuzes maken. Zo zullen klanten die zich in een individualistische cultuur bevinden hun keuze tot conformering aan de regels vooral baseren op een inschatting van wat het ze kost en wat het ze oplevert of de hoogte van de pakkans wanneer ze de regels overtreden. Klanten binnen een fatalistische cultuur zullen zich vooral als slachtoffer typeren van de samenleving en/of van de staat. Ze hebben zich neergelegd bij hun lot en wanneer ze de regels overtreden zal dit eerder voortkomen uit achteloosheid of onvermogen dan een doelbewuste poging om te frauderen. Klanten in een egalitaire cultuur laten zich meer leiden door wat gangbaar is binnen de groep waarbinnen ze verkeren. Wanneer bijvoorbeeld zwart werken als gangbaar wordt gezien in het milieu van een klant is de kans groot dat deze klant ook zal overgaan tot zwarte bijverdienste. Klanten binnen de hiërarchische cultuur zullen waarschijnlijk niet snel tot fraude overgaan. Immers het is overtreding van de formele regels en de heersende opvatting over waar je als uitkeringsklant recht op hebt.

Het onderscheid in typen fraudeurs is een goed begin om meer genuanceerd te kijken naar het fenomeen 'uitkeringsfraudeur'. Achterliggende gedachte van de studie van Brummelkamp et al. was het identificeren van een aantal 'draaiknoppen', om handhavingsbeleid effectiever in te zetten. Met het onderscheid van Douglas en Wildavsky in het achterhoofd zijn wij van mening dat het niet voldoende is slechts de verschillende typen fraudeurs te identificeren. Effectief handhavingsbeleid zou ook gericht moeten zijn op kennisname van de sociale omgeving van de klant. Zonder deze kennis kunnen interventies gericht op gedragsverandering weleens onbedoelde effecten hebben. Het belang van het kennen van de klant is op meerdere wijze in ons onderzoek teruggekomen en zal in dit essay ook uitgebreid aan bod komen.

#### **1.4 De omvang van fraude in Nederland**

Het creëren van een betrouwbaar beeld van hoeveel er fraude er de afgelopen jaren in Nederland is opgespoord is geen eenvoudige opgave. Zo constateerde het CBS in 2009 dat gemeenten lang niet altijd vergelijkbare of betrouwbare gegevens aan het CBS leveren. Het CBS levert daarom sinds 2009 geen statistieken meer over de fraude in Nederland. Sinds dat jaar maakt het Ministerie van SZW op basis van de gegevens van het CBS zijn eigen berekeningen over de omvang van de geconstateerde fraude in Nederland (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2010; p.38; p. 72).

Daarnaast wordt het gebrek aan betrouwbare cijfers veroorzaakt door voortdurende reorganisaties. Zo was het GAK tot 2002 verantwoordelijk voor de administratie van de WAO, WW en de Ziektewet. Vanaf 2002 is het GAK echter opgegaan in het UWV. Een ander voorbeeld: sinds 1 januari 2012 zijn de werkzaamheden van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), de Arbeidsinspectie (AI) en de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) samengegaan in één organisatie: Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hierdoor zijn sommige werkzaamheden gebundeld en anderen weer uitbesteed. Dit leidt onder andere tot verandering in capaciteit om fraude te bestrijden en verandering in organisatorische accenten (bijvoorbeeld verschuiving van repressie naar preventie of andersom).

In de derde plaats worden ook de regelingen zelf voortdurend aangepast. Zo is de Algemene Bijstandswet in 2004 vervangen door de Wet Werk en Bijstand. Hiermee is bijvoorbeeld het recht voor jongeren tot 27 jaar op een uitkering vervallen en worden strengere maatregelen gehanteerd om het klantenbestand 'schoon' te houden. Daarnaast is de huishoudtoets ingevoegd en inmiddels ook weer opgeschort: deze huishoudtoets hield in dat het ontvangen van meerdere uitkeringen binnen één huishouden zonder da ter formeel sprake was van samenwonen, werd aangepakt. Deze verschuivingen maken dat in sommige gevallen regels worden aangescherpt (en dus makkelijker te overtreden) of komen te vervallen. Dit impliceert echter ook dat cijfers over de omvang van de fraude en het succes van fraudebestrijding van jaar tot jaar nauwelijks vergelijkbaar zijn.

Bovengenoemde elementen zorgen ervoor dat het fraudebestand verschilt van jaar tot jaar. Onderstaande tabellen vormen daarom niet meer dan een schets van het fraudebestand, gebaseerd op resultaten van het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) en de Integrale Handhavingsrapportages, uitgegeven door de Inspectie Werk en Inkomen (sinds 1 januari 2012 Inspectie SZW). Tabel 1.3 laat de totale omvang van de geconstateerde fraude zien van alle regelingen, uitgedrukt in het aantal meldingen en het aantal miljoenen euro's wat hierbij gemoeid is. In tabel 1.4, 1.5 en 1.6 worden deze uitgesplitst per regeling.

Jaar	Aantal meldingen	Totaal bedrag fraude x 1 mln €
2002	97976	98
2003	89733	110
2004	83200	111
2005	75508	113
2006	79972	120,2
2007	85786	12
2008	82992	11,5
2009	77948	118,2
2010	81748	119

Tabel 1.3: totaal aantal meldingen en gefraudeerde bedrag (CBS/BFS combinatiebestand)

WW/WAO	Fraudeconstatering WW/WAO	totaal schadebedrag x 1 mln €
2002	48191	23
2003	36110	25
2004	28719	24
2005	31469	25
2006	33035	29
2007	33969	39
2008	32023	36
2009	32165	49
2010	33689	50

Tabel 1.4: Fraudeconstatering binnen WW/WAO (Ministerie SZW combinatiebestand)

AOW	fraudeconstatering SVB	totaal schadebedrag x 1 mln €
2002	32625	17



2003	37253	22
2004	36831	22
2005	31379	21
2006	34697	16
2007	39697	16
2008	40279	9
2009	35643	14
2010	36959	16

Tabel 1.5: Fraudeconstatering binnen SVB (Ministerie SZW combinatiebestand)

WWB	aantal gevallen Abw/WWB	totaal fraudebedrag WWB/ABW x 1 miljoen
2002	17160	58
2003	16370	63
2004	17650	65
2005	12660	67
2006	12240	75,2
2007	12120	71
2008	10690	66,5
2009	10140	55,2
2010	11100	53

Tabel 1.6: Fraudeconstatering binnen SVB (CBS/BFS combinatiebestand)

Om een schets te geven de omvang van de verschillende soorten fraude laten we in tabel 1.7 zien hoeveel er gefraudeerd wordt uitgesplitst naar fraudevorm. Hierbij waren alleen gegevens beschikbaar in het kader van de Wet Werk en Bijstand en haar voorganger, de algemene bijstandswet. Wat hierbij opvalt is dat het totale bedrag dat aan 'witte fraude' is opgespoord is teruggelopen 31 miljoen in 2003 naar 7,1 miljoen in 2010. Dit heeft te maken met de wijze waarop witte fraude opgespoord kan worden. Door middel van bestandskoppelingen worden conflicterende gegevens (denk bijvoorbeeld aan studiefinanciering naast een uitkering) er eenvoudig uitgefilterd. Deze gegevens verschillen van de cijfers gepresenteerd in tabel 1.2, de studie van Brummelkamp et al. Dit heeft te maken met het doel van het onderzoek. Het CBS tracht een beeld te schetsen over de ontwikkeling van de omvang van het aantal fraudeurs en het fraudebedrag. Brummelkamp et al. wilden laten zien dat fraudeurs vanuit verschillende beweegredenen frauderen. Zij hebben dus een steekproef genomen uit het fraudebestand.

Een andere opvallend punt is dat van de andere soorten fraude, woonfraude de grootste groep vormt. Volgens verschillende respondenten heeft dit te maken met de aantrekkelijkheid van de regeling. Samenwoonfraude is relatief gemakkelijk te plegen en vergt een redelijk intensieve vorm van opsporing. Dat komt onder meer door de interpretatiegevoeligheid van de WWB. Met betrekking tot het voeren van een gezamenlijke huishouding staat dat er sprake is van een samenwoonsituatie wanneer het

hoofdverblijf een gezamenlijke woning is en er blijk wordt gegeven van het dragen van zorg voor elkaar (Art. 3.3 Wet Werk en Bijstand). Wat bedoeld wordt met “zorg dragen voor elkaar” is niet uitgebreid toegelicht in de wet.

Fraudeconstatering naar fraudesoort	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>totaal fraudebedrag x 1mln €</b>	63	65	67	75,2	71	66,5	55,2	53
<b>aantal fraudegevallen</b>	16370	17650	12660	12240	12.120	10.690	10.140	11.100
<b>totaalbedrag witte fraude x 1mln €</b>	31	26	12,7	9,6	10,2	9,6	7,8	7,1
<b>aantal gevallen witte fraude</b>	11440	11820	4740	3440	3.300	3.170	3.400	3.280
<b>totaalbedrag zwarte fraude x 1mln €</b>	8,3	10	12,8	16,2	17,4	14,9	12,8	11,8
<b>aantal gevallen zwarte fraude</b>	980	1120	1130	1490	1.550	1.390	1.180	1.220
<b>totaalbedrag vermogensfraude x 1mln €</b>	4,1	5,8	12,8	18	13	12,1	10,8	8,4
<b>Aantal</b>	200	330	870	1110	940	700	750	760
<b>totaalbedrag woonfraude x 1mln €</b>	5,7	5,8	8,3	11,7	13,2	13,3	12,3	12,5
<b>Aantal</b>	1370	1720	2570	3390	3.420	3.000	3.075	3.730
<b>totaalbedrag partnerfraude x 1mln €</b>	11	12,7	13,4	13,7	11,5	12,5	8,8	10,5
<b>aantal</b>	850	910	960	910	910	830	590	590

Tabel 1.7: fraudeconstatering naar fraudesoort binnen gemeenten (Bron: CBS combinatiebestand)

#### *De omvang van de niet-ontdekte fraude*

In een serie studies sinds 2000 hebben Van der Heijden et al. getracht een betrouwbare schatting te geven van het aantal fraudeurs per fraudesoort in Nederland. Het bijzondere in deze studie is de wijze waarop de enquête is uitgevoerd (Van der Heijden et al., 2005). De onderzoekers hebben daarbij gebruik gemaakt van een zogenaamde *randomized respons*. Dit betekent dat de respondenten gevraagd wordt om voordat ze vraag beantwoorden eerst met twee dobbelstenen te gooien. Als de optelsom van deze twee dobbelstenen tussen 1-4 ligt, dient de vraag met “ja” beantwoord te worden. Is de som 11 of 12 dan dient de vraag met “nee” beantwoord te worden. Maar als de som tussen de 4-10 ligt wordt verzocht de vraag naar eer en geweten te beantwoorden. Het resultaat hiervan is dat de unanimiteit van de respondenten meer gegarandeerd is. Het is namelijk voor de onderzoekers niet te achterhalen welke respondent welk aantal ogen heeft gegooid (Lensvelt-Mulders et al. 2000). Door middel van een kansberekening kunnen de onderzoekers een reële inschatting maken naar het percentage van de respondenten die de vraag naar eer en geweten hebben ingevuld. Op basis van deze methode leverde het onderzoek van Van der Heijden et al. de volgende inzichten op (tabel 1.8):

Overtreding	2000	2002	2004	2006
Inkomsten uit arbeid	%	%	%	%
Kleinere klusjes voor geldelijke vergoeding	30	25	28	14
Baan of uitzendwerk naast uitkering	10	2	0	0
Zwart werk naast uitkering	17	15	13	6
<b>Medewerkingsverplichting</b>				
Langer dan 4 weken op vakantie zonder toestemming	0	0	0	0
Passend werk afwijzen	20	18	12	4
Weinig solliciteren	49	40	43	29
Dagopleiding zonder toestemming	0	0	0	0
Vrijwilligerswerk zonder toestemming	0	0	0	0
<b>Informatieve verplichting</b>				
Inkomsten naast uitkering	13	12	8	10
Vermogen	12	10	7	7
Waardevolle bezittingen	8	3	6	5
Woonsituatie/samenstelling huishouding	6	5	6	3
<b>Sancties</b>				
Boete of korting	0	0	14	0

Tabel 1.8: aard fraude in procenten (bron: Van der Heijden et al., 2005; p. 10 en Van Gils et al., 2007; p. 2)

Uit deze tabel kunnen we een aantal opvallende elementen noemen. Allereerst is het opvallend dat in 2000 en 2002 0% van de respondenten aangaf ooit een boete of sanctie gekregen te hebben. In 2004 had slechts 14% van de respondenten aangegeven ooit een boete of sanctie gehad te hebben. In 2006 was dit weer 0%. In alle onderzochte jaren is het percentage potentiële overtreeders vele malen hoger (bij een steekproef van 1.061 respondenten). Hiermee wordt het vermoeden bevestigd dat het aantal mensen dat een overtreding begaat vele malen hoger ligt dan het aantal mensen die hiervoor ook een sanctie krijgen opgelegd.

Daarnaast is het opmerkelijk dat woonfraude (en partnerfraude samen) in de gegevens van het CBS elk jaar de grootste groep overtreeders beslaat. Uit de onderzoeken van Van der Heijden et al. en Van Gils et al. blijkt dat dit voor de periode 2000-2006 dit juist één van de kleinste groep overtreeders is.

Het verschil in de gegevens tussen het CBS en de studies van Van der Heijden et al. en Van Gils et al. illustreert de moeilijkheid van het maken van een betrouwbare schatting naar de omvang van fraude in Nederland en de soorten fraudeurs die de overtredingen begaan.

### 1.5 Conclusie: Fraudebestrijding, differentiatie in motieven, regelingen en fraudevormen

In dit hoofdstuk hebben we laten zien dat fraudebestrijding in de sociale zekerheid anno 2012 streng is en disciplinerend van karakter. Dit past bij de afnemende maatschappelijke en politieke tolerantie voor

fraude. Vervolgens hebben we laten zien dat fraude meerdere gezichten en achtergronden heeft dan uitsluitend het gezicht waarvan het strenge, disciplinerende beleidsdiscours uitgaat. Om een beeld te schetsen van waar fraudebestrijding over gaat hebben we beschreven welke vormen van fraude kunnen worden onderscheiden. Ten slotte hebben in dit hoofdstuk een schets gegeven op welke schaal er gefraudeerd wordt in Nederland en hoe dit de afgelopen tien jaar is veranderd.

Met dit hoofdstuk hebben we ook laten zien dat de groep fraudeurs breder is dan de uitkeringsgerechtigden die ‘willens en wetens, op basis van financieel winstbejag’ frauderen. Er is sprake van een veelvoud van manieren om te frauderen, beweegredenen om te frauderen en oorzaken van fraude. Het belang van het kennen van de achtergronden van waarom klanten frauderen is met het onderzoek van Brummelkamp et al. onderkend, maar voor een doelgerichte fraudebestrijding is meer kennis nodig. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft deze kennisbehoefte deels onderkend en opdracht gegeven voor een vervolgonderzoek naar de achterliggende motieven van *notoire* fraudeurs (Engelen, 2011). In onze ogen is echter ook kennis vereist rondom betrouwbare informatie over aard en omvang van fraude, managementinformatie op gemeentelijk niveau over achterliggende motieven en betrouwbaar onderzoek naar de totale omvang van fraude, ook de niet-geconstateerde vormen ervan. Op grond van deze kennis kunnen overheden effectiever beleid vormen: aan de hand van patronen op basis van kenmerken van (potentiële) fraudeurs kan in een vroegtijdig stadium worden geïntervenieerd en eventueel doeltreffender worden gesanctioneerd. Vroegtijdige signalering, zeker bij uitkeringsgerechtigden die niet in de eerste plaats uit zijn op winstbejag, kan veel ellende voorkomen. ‘Handhaven’ wordt in dat geval ‘helpen geen fraude te plegen’.

## Hoofdstuk 2: De ontwikkeling van het fraudebeleid

*“Zo werd een extern communicatiebureau door de wethouder ingehuurd en die doen voorstellen zoals een teller aan de buitenkant. Elke keer als wij dan een fraudegeval hadden opgespoord, dan ging de teller één omhoog.”*

(gemeente 4, 2012)

*“Ik wordt vanaf het station tot hier gezien door 25 camera’s. Dat hebben we met z’n allen geaccepteerd. Niemand die daar eigenlijk wakker van ligt. Denk ook aan het laten zien van gezochten op het V&D megascherm. Langzaam maar zeker wordt dit ‘normaal’. Wil je in zwarte fraude met minder mensen meer resultaat halen dan moet je dit soort middelen inzetten”*

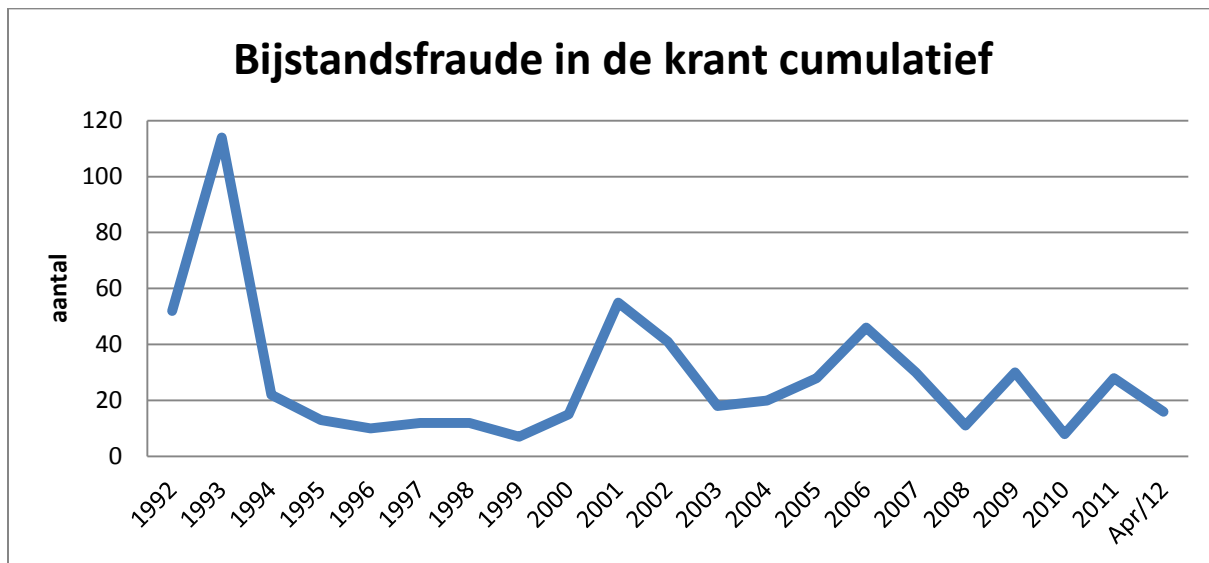
(gemeente 3, 2012)

In hoofdstuk 1 hebben wij laten zien dat het beleid ten aanzien van fraudebestrijding steeds strenger en meer disciplinerend is geworden sinds de jaren 90 van de vorige eeuw. In dit hoofdstuk laten wij zien op welke wijze dit beleid de afgelopen twee decennia vorm heeft gekregen en wat daarvan de achtergronden zijn. In navolging van Fenger et al. (2011; p. 69-71) beschouwen wij het beleid als een resultante van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. Fenger et al. onderscheiden drie verschillende ‘logica’s’ die van invloed zijn de uiteindelijke inhoud van het beleid. Allereerst de logica van de externe omgeving. De externe omgeving oefent druk uit op beleidsmakers om het beleid aan te passen aan de gewijzigde sociaaleconomische en/of maatschappelijk-culturele omstandigheden. Elementen die deze logica vormen zijn bijvoorbeeld de vergrijzing of de wisselende koers van de euro. In de tweede plaats de logica van de maatschappelijke preferenties. In deze logica staan de voorkeuren van ‘het volk’ centraal. Deze logica laat zich moeilijk vatten, aangezien de voorkeur van het vorm vaak niet eenduidig is. Vaak komt ze binnen via verschillende (media) kanalen. Manieren om een vinger op deze logica te leggen is door middel van enquête onderzoek of opiniepeiling. In de derde plaats onderscheiden Fenger et al. de logica van het beleidssysteem. Hiermee wordt de (gepercipieerde) potentie van prestaties van het beleid in hun huidige context te verbeteren. Hierbij gaat het vooral om de waarde van de in het beleid gestelde doelen. Een negatief voorbeeld hiervan is de ‘bonnenquota’ van politieagenten. Het instrument wordt hiermee een doel naast of boven het doel waarvoor het beleid is ingesteld, zoals verkeersveiligheid. Om te verklaren waarom het huidige beleid zo sterk gericht is op repressie en controle beschrijven we de ontwikkelingen die wij hebben waargenomen in de media door een inhoudsanalyse van krantenartikelen die de afgelopen jaren zijn verschenen (paragraaf 2.2) en door een beschrijving van de programma’s van politieke partijen) sinds 1992 (paragraaf 2.3). In paragraaf 2.4 beschrijven wij ten slotte hoe We de drie logica’s van Fenger et al. hebben waargenomen binnen deze ontwikkelingen.

### 2.1 Opvattingen over bijstandsfraude in de media

In het vorige hoofdstuk hebben we beschreven dat het tolerantieniveau ten opzichte van uitkeringsfraude in Nederland in vergelijkend perspectief laag is en de afgelopen jaren verder is gedaald. Maar wat zijn nu de belangrijkste maatschappelijke discussies rondom fraude? Over welke kwesties

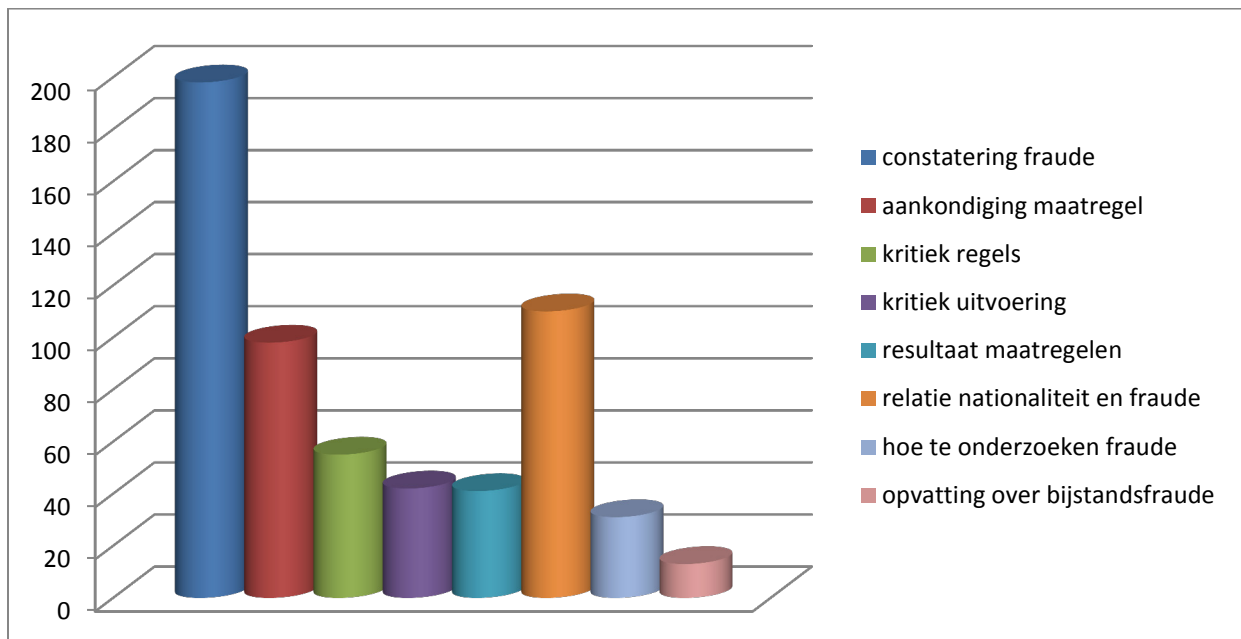
wordt er in de media bericht en wat is de toon hiervan? Om antwoord te krijgen op deze vragen hebben wij over de periode van 1992 tot 2012 een inhoudsanalyse gedaan van krantenartikelen. Een inhoudsanalyse is ‘een systematische en kwantitatieve beschrijving van de manifeste inhoud van communicatie’ (Berelson, 1952; in: Graneheim & Lundman, 2003; p. 105). Dit betekent dat wanneer er sprake is van een grote variëteit en hoeveelheid van data er door middel van codering en inventarisatie van die codering gepoogd wordt om terugkerende thema’s in de data te ontdekken. Hierbij zijn de landelijke dagbladen NRC Handelsblad, Algemeen Dagblad, Trouw, Het Parool en De Telegraaf geselecteerd en geanalyseerd. In deze periode hebben deze dagbladen het meeste gepubliceerd over bijstandsfraude. Hierbij hebben wij alleen gebruik gemaakt van de zoekterm ‘bijstandsfraude’. Dit omdat wij op open en inductieve wijze in kaart wilde brengen welke onderwerpen in de discussie rondom bijstandsfraude naar voren komen. Voor dit onderzoek zijn we minder geïnteresseerd in specifieke relaties tussen twee of meerdere afzonderlijke termen. Deze artikelen hebben we vervolgens open gecodeerd op een ‘back and forth’ manier (Berg, 2009; p. 356). Dit betekent dat we allereerst de artikelen ‘open’ hebben bekeken om te bepalen wat de dominante onderwerpen (subjecten) zijn. Vervolgens hebben we de artikelen gecategoriseerd aan de hand van de meest voorkomende subjecten.. Bijvoorbeeld wanneer een krantenartikel gewijd is aan het feit dat in gemeente Amsterdam voor 2 miljoen aan belastingfraude is ontdekt, scharen wij dit artikel onder het subject ‘constatering fraude’.



Figuur 2.1: Bijstandsfraude in de krant

Figuur 2.1 laat zien dat het aantal artikelen dat per jaar wordt gewijd aan bijstandsfraude sterk fluctueert. In de periode 1992-1993 werden verreweg de meeste artikelen gewijd aan dit onderwerp. In de periode 1994-2000 is er nauwelijks aandacht gegeven aan bijstandsfraude. In de daaropvolgende jaren is het onderwerp in verschillende mate en vooral weer op verschillende wijze teruggekomen. In figuur 2.2 zijn de thema’s weergegeven die wij hebben geïdentificeerd aan de hand van de inhoudsanalyse. Tabel 2.1 geeft weer welke onderwerpen per jaar terugkwamen. In het vervolg van

deze paragraaf zullen wij de verschillende typen artikelen beschrijven die wij in de verschillende categorieën hebben aangetroffen.



Figuur 2.2: Verhouding categorieverdeling

	constatering fraude	aankondiging maatregel	kritiek regels	kritiek uitvoering	resultaat maatregelen	relatie nationaliteit en fraude	hoe te onderzoeken fraude	opvatting over bijstandsfraude	totaal
1992	3	10	15	6	0	0	17	1	0
1993	40	21	25	7	0	1	14	6	114
1994	14	4	0	1	3	0	0	0	22
1995	4	7	2	0	0	0	0	0	13
1996	2	5	0	0	0	0	0	3	10
1997	5	3	1	0	2	1	0	0	12
1998	4	2	1	4	0	1	0	0	12
1999	3	0	0	1	3	0	0	0	7
2000	8	3	0	4	0	0	0	0	15
2001	0	0	0	4	0	51	0	0	55
2002	3	1	0	0	1	36	0	0	41
2003	6	5	1	1	0	5	0	0	18
2004	8	3	1	4	3	0	0	1	20
2005	13	5	1	0	9	0	0	0	28
2006	24	10	5	3	4	0	0	0	46
2007	9	2	1	3	4	10	0	1	30
2008	10	0	0	1	0	0	0	0	11
2009	21	3	1	2	3	0	0	0	30
2010	4	0	0	0	3	1	0	0	8
2011	10	9	0	0	5	4	0	0	28
2012	7	5	1	1	1	0	0	1	16
<b>totaal</b>	<b>198</b>	<b>98</b>	<b>55</b>	<b>42</b>	<b>41</b>	<b>110</b>	<b>31</b>	<b>13</b>	<b>588</b>

Tabel 2.1: verdeling artikelen per thema/per jaar

### *Constatering bijstandsfraude*

Het eerste thema, dat ook het meest frequent in krantenberichten wordt behandeld, betreft de berichtgeving over de constatering van concrete gevallen van bijstandsfraude of de berichtgeving naar aanleiding daarvan. De omvang van de fraude in Groningen en Dordrecht die in 1992-1993 aan het licht kwam, kan worden beschouwd als een kantelpunt in het denken over bijstandsfraude in Nederland (Zie ook Tennekes (1998)). De piek in de berichtgeving in 1993 is hieruit ook rechtstreeks te verklaren. Daarna verscheen jaarlijks een gestage stroom van berichten over geconstateerde fraude.

In de periode van 2003-2012 werd over talloze andere gemeenten bericht dat bijstandsfraude geconstateerd was. In de door ons onderzochte periode 1992-2012 zijn dan ook de meeste artikelen gewijd aan de constatering van bijstandsfraude (198 in totaal). Hier hebben we een onderscheid aangebracht. De 198 artikelen die wij geschaard hebben onder 'constatering bijstandsfraude' beschrijven alleen het daadwerkelijke constateren van bijstandsfraude. Andere artikelen beschrijven soms ook het constateren van bijstandsfraude, maar dan als een specifiek gevolg van een bepaalde maatregel die genomen is. Dergelijke artikelen hebben wij geschaard onder 'regelgeving'.

Opvallend aan de berichten die de constatering van bijstandsfraude beschrijven is dat ze relatief neutraal van karakter zijn of een zekere 'verontwaardiging' in zich hebben. Doorgaans wordt vermeld waar de fraude is ontdekt, om hoeveel geld het ging en ten gevolge van welke maatregel of welke maatregel gaat volgen. Zo verscheen op 17 februari 1994 in het Algemeen Dagblad het volgende bericht:

*HAARLEM - Dank zij een koppeling van de gegevens van de Sociale Dienst en de belastingdienst heeft de gemeente Haarlem bijna twee maal zoveel bijstandsfraude getraceerd. In 1993 kwam een bedrag van ruim 2,6 miljoen gulden aan het licht. Het grootste deel van de ontdekte fraude werd gepleegd door mensen die een uitkering hadden en ook werkten (Algemeen Dagblad, 17 februari 1994).*

En de Telegraaf beschreef op 6 maart 2012:

*Een ouder echtpaar uit Spijkenisse heeft voor 80.000 euro bijstandsfraude gepleegd. De 65-plussers deden net of ze gescheiden waren, maar vierden ondertussen onophoudelijk vakantie in Nederland en Spanje (Telegraaf, 6 maart 2012).*

Zoals Tennekes (1998) ook laat zien, gaat de verontwaardiging een relatief steeds belangrijke rol spelen in de berichtgeving over fraude. Illusterend hiervoor is een casus uit 1993. In dat jaar vond er naar aanleiding van de maatschappelijke en politieke aandacht voor bijstandsfraude in Rotterdam een opmerkelijke discussie plaats. Toenmalig wethouder Henderson (Sociale Zaken) zou in 1989 een 'alarterend rapport' over bijstandsfraude in de Beverwaard (Rotterdam) niet openbaar hebben gemaakt (e.g. Trouw, 25 februari 1993; Algemeen Dagblad, 16 maart 1993; NRC, 16 maart 1993). Hierin wordt genoemd dat 72% van de gevallen ten onrechte een bijstandsuitkering hebben ontvangen (Algemeen Dagblad, 16 maart 1993). Henderson claimt namelijk dat het onderzoek methodisch niet betrouwbaar is. Hiermee heeft hij een duidelijke terughoudendheid laten zien in het naar buiten brengen van gegevens over bijstandsfraude. Echter, deze terughoudendheid leidt uiteindelijk tot zijn aftreden in 1993. Alle kranten hebben uitgebreid aandacht besteed aan het incident. Hiermee wordt de



overtuiging zichtbaar dat bijstandsfraude zo snel mogelijk aan het licht moet worden gebracht zelfs als dat ten koste gaat van de zorgvuldigheid.

### *Maatregelen en regelgeving*

Het andere belangrijk thema in de berichtgeving over bijstandsfraude heeft te maken met 'maatregelen en regelgeving'. Hieraan zijn in de afgelopen 20 jaar in totaal 236 artikelen gewijd. Deze artikelen kunnen verder worden verfijnd door een onderscheid te maken tussen 'aankondiging van nieuwe maatregelen', 'kritiek op wet- en regelgeving', 'kritiek op de uitvoering' en 'resultaat van ingevoerde maatregelen'.



Figuur 2.3: artikelen gewijd aan regelgeving

Hierbij is een zeker patroon waar te nemen. Wanneer bijstandsfraude geconstateerd wordt, volgt vaak een aantal artikelen waarin kritiek wordt geuit op de bestaande regelgeving of de uitvoering. Deze kritiek wordt veelal geuit door politieke partijen of door uitvoerende diensten, die reageren op de kritiek op hun functioneren. Als gevolg hiervan worden nieuwe maatregelen aangekondigd om bijstandsfraude te bestrijden. Vervolgens ontstaat er nieuwe kritiek op de aangekondigde maatregelen, doorgaans geuit door (oppositie)partijen of wederom de uitvoerende diensten. Ten slotte wordt er een substantieel aantal artikelen gewijd aan het resultaat van deze ingevoerde maatregelen (41 in totaal).

Kenmerkend voor de ingevoerde maatregelen is dat het uitsluitend gaat om maatregelen die strengere handhaving inluiden. Zo schrijft de Telegraaf op 29 april 2002 dat bijstandtrekkers vanaf nu hun uitkering kwijt zijn wanneer fraude wordt ontdekt. Op 23 mei 2003 kondigt staatssecretaris Rutte extra repressieve maatregelen aan ter bestrijding van bijstandsfraude.

Wanneer er geschreven wordt over successen van het beleid gaat het doorgaans om resultaten van bepaalde interventies, zoals de zogenaamde 'watertoets' (Telegraaf, 16 juli 1999; Algemeen Dagblad, 4 mei 2005), huisbezoeken (Het Parool, 13 mei 2006), het meedoen aan een loterij (Het Parool, 31 december 2004; Algemeen Dagblad, 31 december 2004), bepaalde nationaliteit (Algemeen Dagblad, 3 mei 2003; NRC, 21 mei 2007; Telegraaf, 20 mei 2007) of autobezit (Trouw, 31 december 2006). Hiermee

wordt blijk gegeven van de steeds verdergaande interventies en slimmere manieren voor het bestrijden van bijstandsfraude.

Af en toe zijn er tegengeluiden waarneembaar, die wij gecategoriseerd hebben als 'kritiek op regels' of 'kritiek op uitvoering'. Zo pleitte oud-directeur Laman van de sociale dienst Rotterdam in 1993 niet voor strengere straffen, maar eerder voor een beloningssysteem voor degenen die zich wel aan de regels houden. Bovendien diende uitkeringsgerechtigden bovenop hun uitkering de mogelijkheid te hebben om nog wat bij te verdienen (NRC, 15 oktober 1993). Daarnaast protesteren uitvoerende diensten met enige regelmaat tegen de haalbaarheid van het te voeren beleid (Het Parool 18 juni, 1993; Trouw, 12 januari 1995). In 2004 beschrijft De Telegraaf dat de politieke druk om fraude aan te pakken leidt tot frustratie bij het personeel. De nadruk is teveel komen te leggen op productie (Telegraaf, 20 juli 2004). In 2011 en 2012 worden nieuwe maatregelen aangekondigd om bijstandsfraude hard aan te pakken. Digitale middelen, waaronder recherche via sociale media, zijn hierbij belangrijke instrumenten.

#### *Relatie etniciteit en bijstandsfraude*

Fraudebestrijding heeft een morele dimensie, zeker wanneer het gaat over de relatie tussen bijstandsfraude en etniciteit. In onze inhoudsanalyse is deze morele dimensie duidelijk terug te zien: een aanzienlijk aantal krantenberichten raakt aan deze normatieve discussie. Door het gebruik van steeds slimmere instrumenten en steeds meer geavanceerde risicoprofielen ontstaat een discussie over de vraag welke indicatoren gebruikt mogen worden om fraude te bestrijden. Zo wijden alle onderzochte kranten in de afgelopen twintig jaar een aantal artikelen over de relatie tussen etniciteit en een verhoogd risico op bijstandsfraude. Toenmalig staatssecretaris Rutte pleitte in 2003 voor een controle op bijstandsgerechtigden van Somalische afkomst (Algemeen Dagblad, 3 mei 2003; NRC, 21 mei 2007; Telegraaf, 20 mei 2007). Het gevolg was dat de staatssecretaris toen aangeklaagd werd wegens discriminatie en zijn opvolger Aboutaleb weigerde om deze maatregel door te voeren (Algemeen Dagblad, 20 mei 2007; NRC, 22 mei 2007).

De relatie tussen etniciteit en bijstandsfraude kreeg een internationale politieke dimensie in 2001. Het bleek dat in Nederland woonachtige Marokkanen met een uitkering regelmatig onroerend goed bezaten in Marokko (Het Parool, 18 april 2001; Trouw, 19 april 2001). De Marokkaanse regering weigerde vervolgens om mee te werken aan een onderzoek. Toenmalig staatssecretaris Verstand besloot vervolgens om haar reis naar Marokko af te zeggen. In de onderzochte kranten werden in 2001 en 2002 maar liefst 86 artikelen gewijd aan deze problematiek.

#### *Hoe te onderzoeken bijstandsfraude*

De problematiek van bijstandsfraude kwam door de ontdekking van grootschalige bijstandsfraude in Dordrecht en Groningen in 1992 aan het licht (e.g. Algemeen Dagblad, 4 december 1992; Trouw, 5 december 1992). De Tweede Kamer reageerde geschokt op deze constatering. De ernst waarmee deze problematiek wordt opgevat werd geïllustreerd door de politieke discussie die ontstond over hoe bijstandsfraude onderzocht diende te worden. Zo wilde het CDA een parlementaire enquête (Trouw, 11 december 1992). Toenmalig coalitiepartijen PvdA en VVD zagen hier niets in en besloten tot het oprichten van een onderzoekscommissie onder leiding van Prof. Van der Zwan (e.g. NRC, 10 maart

1993). Uiteindelijk werden in deze twee jaar 31 artikelen gewijd aan de wijze waarop de bijstandsfraude in Nederland onderzocht diende te worden.

#### *Opvattingen over bijstandsfraude*

Het laatste thema dat we hebben gedestilleerd uit de krantenanalyse is de 'opvatting over bijstandsfraude'. In totaal zijn er 13 artikelen in de afgelopen 20 jaar die direct blijken te geven van een opvatting over bijstandsfraude. Dit waren artikelen die gepubliceerd zijn op verschillende opiniepagina's en artikelen die specifiek ingingen op het draagvlak onder fraudebestrijding en bijstandsfraude. Zo stond in 1993 een reflectief artikel in het NRC getiteld 'De regels als schuldige'. In dit artikel wordt getracht een nuance aan te brengen aan de politieke opvatting dat fraude altijd de schuld is van degene die fraudeert (NRC, 1 maart 1993). In 2004 stond in de Telegraaf een artikel waarin bewindslieden verweten werd stoer taalgebruik te hanteren tegen bijstandsfraude maar onvoldoende reflexief naar hun eigen ethiek te kijken (Telegraaf, 20 juli 2004)

#### *Conclusie inhoudsanalyse*

Uit deze inhoudsanalyse komt duidelijk naar voren dat de overtuiging dat fraude een misdaad is, effectief bestreden en streng bestraft dient te worden, zijn intrede heeft gedaan in de periode 1992-1993, toen in Groningen en Dordrecht de grootschalige bijstandsfraude werd ontdekt. Het probleem bleek zich niet alleen te beperken tot deze twee steden: heel Nederland leek geïnfecteerd. Als gevolg daarvan werden steeds slimmere en betere methoden ontwikkeld om dit verschijnsel de kop in te drukken. Dit leidde tot morele discussies, bijvoorbeeld over de vraag of etniciteit onderdeel mocht zijn van het risicoprofiel, of over de vraag of afwijkend waterverbruik een legitieme signaal voor fraude is. Het aantal artikelen dat een kritisch tegengeluid bevat – bijvoorbeeld door de nadruk op repressie in twijfel te trekken - legt het af tegen het aantal artikelen waarin op zeer feitelijke wijze wordt weergegeven hoeveel geld er ten onrechte verkregen is binnen een specifieke gemeente. Dit leidt ons tot de conclusie dat in de mediaberichtgeving de conventie wordt bevestigd dat bijstandsfraude een misdaad is die de samenleving veel geld kost.

## **2.2 Overtuigingen politieke partijen**

Om een goed beeld te krijgen van de ontwikkeling van de maatschappelijke opvattingen over uitkeringsfraude hebben wij in het kader van dit onderzoek niet alleen de mediaberichtgeving over fraude geanalyseerd, maar ook de ontwikkeling van de partijprogramma's bekeken. Wij hebben getracht een beeld te schetsen in de wijze waarop politieke partijen tegen uitkeringsfraude en de functie van fraudebestrijding aankijken. Tabel 2.2 geeft een overzicht van de inhoud van de verkiezingsprogramma's van vier grote politieke partijen sinds 1994 op dit punt, in het vervolg van deze paragraaf gaan wij meer gedetailleerd hierop in.

Partij/progr amma	1994-1998	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2015
PvdA	Bevorderen van re-integratie	Consultatie en begeleiding	Met name gericht op organisatorische kant van sociale zekerheid	Fraude ondermijnt de voorzieningen. Harde aanpak heeft hoge prioriteit	Fraude ondermijnt het draagvlak voor sociale zekerheid en dient hard bestreden te worden
VVD	Eenvoudig basisstelsel om fraudebestrijding gemakkelijker te maken	Fraude intensief bestrijden	Iedere vorm van fraude dient actief en effectief bestreden te worden	Sancties opleggen bij uitkeringsfraude	Fraude is diefstal van gemeenschaps-geld. Onterechte uitkeringen tot laatste cent terugvorderen
CDA	Fraude en misbruik uitbannen. Dit heeft een hogere prioriteit dan verlagen van uitkeringen	Geen expliciete aandacht	Streng aanpak misbruik sociale voorzieningen	Harde aanpak van fraude, want fraude is desastreus voor het onderlinge vertrouwen en schaadt het open en maatschappelijke verkeer	Fraude ondermijnt de solidariteit. Ook intensievere aanpak op 'kleine' fraudeurs. Terugvordering tot de laatste cent
SP	Hogere prioriteit geven aan belastingfraude, niet aan bijstandfraude	Aanpak van fraude als bevestiging van 'klassenjustitie'.	Geen expliciete aandacht	Redelijk dat niemand ten onrechte gebruik maakt van sociale regelingen	Geen expliciete aandacht

Tabel 2.2: perceptie fraude binnen sociale zekerheid

In de periode 1994-1998 is er sprake van een grote verschillen tussen de politieke partijen met betrekking tot fraudebestrijding en uitkeringsfraude. De 'linkse' partijen SP en PvdA onderkennen het probleem van het verkeerd gebruik maken van de voorzieningen, maar zijn van mening dat dit probleem niet bij de gebruikers van de sociale zekerheid ligt. De SP vindt dat er een offensief dient te komen tegen belastingfraude door ondernemingen en grootverdieners. Dit dient een hogere prioriteit te hebben dan een klopjacht op mensen die moeten leven van een minimumuitkering. Volgens de SP moet deze groep mensen zich allerlei verdachtmakingen laten welgevalen, terwijl de grote vissen door de mazen van het net zwemmen (SP, 1994; p. 6).

De PvdA wijst op een "sterke verzwakking van het draagvlak van de verzorgingsstaat" (PvdA, 1994; p.16). Volgens de PvdA is vooral de gemakkelijke toegang tot het stelsel en het feit dat teveel mensen ten onrechte of te lang een uitkering ontvangen er voor verantwoordelijk dat de bereidheid tot meebetalen onder de bevolking vermindert. Niet zozeer fraude, maar de te grote uitkeringsafhankelijkheid is in deze periode het centrale probleem volgens de PvdA.

De VVD vindt net als de PvdA dat het systeem van sociale zekerheid medeveroorzaker is van het lage nalevingsniveau. Echter wat de VVD niet rechtvaardig vindt, is dat “steeds minder mensen moeten zorgen voor het draagvlak van onze welvaart en onze voorzieningen” (VVD, 1994; p. 4). Eenvoudigere regels moeten er op zijn minst toe leiden dat de regels makkelijker te controleren zijn waardoor in elk geval dat draagvlak in stand gehouden kan worden. Maar evenals de PvdA legt de VVD in deze periode dus ook nadrukkelijk de nadruk op ‘uitstroom’.

In deze periode is het alleen ‘middenpartij’ CDA die van mening is dat misbruik van de sociale voorzieningen vooral bestreden dient te worden met betere controle en scherper sanctiebeleid (CDA, 1994; p. 30).

In de periode 1998-2002 verdwijnt het onderwerp van uitkeringsfraude weer goeddeels van de politiek agenda. In deze periode is er sprake van economische voorspoed. In het algemeen is de aandacht voor fraude en handhaving minder aanwezig dan in de voorgaande periode. Het CDA besteedt in haar programma helemaal geen aandacht aan dit onderwerp. De VVD noemt alleen in algemene bewoording dat fraude intensief bestreden dient te worden, maar roemt vooral het huidige beleid, gericht op activering en bevordering van de eigen verantwoordelijkheid (VVD, 1998; p. 16). De PvdA noemt in haar programma ook niet expliciet de fraudebestrijding, maar noemt wel dat de nadruk dient te liggen op ‘consultatie’ en ‘begeleiding’ en minder op repressie (PvdA, 1998; p. 31). Alleen de SP zet de lijn van 1994 duidelijk voort in haar protest tegen het toenmalige systeem van fraudebestrijding Volgens de SP bevestigt het de klassenjustitie (SP, 1998; p. 27).

In de periode 2002-2006 neemt de aandacht voor uitkeringsfraude en de bestrijding ervan opnieuw toe. De PvdA noemt nog steeds dat de nadruk dient te liggen op re-integratie en activering (PvdA, 1998; p. 25), maar de VVD vindt dat “iedere vorm van fraude in de sfeer van de sociale zekerheid actief en effectief bestreden te worden”. De VVD wil om fraude effectief te bestrijden bestanden periodiek vergelijken en analyseren (VVD, 2002; p. 31). En ze “prefereert liever de warmte van werk boven de kilte van de uitkering, de aansluiting op de werkomgeving boven de buitensluiting van de WAO en de bijstand” (VVD, 2002; p. 9). Hiermee is de VVD uitgebreider op dit punt dan ze in de voorgaande perioden is geweest.

Het CDA noemt in deze periode dat misbruik van sociale voorzieningen streng dient te worden aangepakt (CDA, 2002; p. 21). Toezichtinspanningen dienen vergroot te worden en uitvoering van de WW en WAO dient streng getoetst te worden op alertheid en misbruik. Hiermee is ze weer terug op haar standpunt uit 1994. Opvallend is dat de SP in deze periode geen aandacht besteedt aan de bestrijding van uitkeringsfraude.

In de periode 2006-2010 is er sprake van convergentie tussen de vier onderzochte partijen. Met name de PvdA gooit het roer om als het gaat om dit onderwerp. Ze wil keihard inzetten op het bestrijden van fraude. Misbruik van de voorzieningen ondermijnt die voorzieningen. Aanpakken van misbruik van voorzieningen heeft een hoge prioriteit. Dit blijkt uit een aantal elementen dat de PvdA expliciet naar voren brengt, zoals “fraude wordt nooit kwijtgescholden en mag voor niemand lonen”. Bij constatering van fraude volgt een flinke straf en middelen om fraude te bestrijden worden uitgebreid (PvdA, 2006; p. 48). Ook de SP onderkent in haar programma de problematiek van uitkeringsfraude en stelt dat de partij

“het redelijk vindt dat niemand ten onrechte gebruik maakt van sociale regelingen” (SP, 2006; p. 13). VVD en CDA blijven in deze periode consistent met hun voorgaande programma en pleiten eveneens voor een strenge aanpak van fraude.

In de periode 2010-2015 is deze convergentie nog steeds enigszins waarneembaar. Alleen de retoriek is grimmiger geworden dan in de voorgaande periode. De VVD noemt fraude een ‘misdaad’ en ‘diefstal van gemeenschapsgeld’ (VVD, 2010; p. 11). Het CDA wil vooral oog voor de ‘kleine’ fraudeurs. De coulante houding van gemeenten ten opzichte van deze fraudeurs moet voorbij zijn (CDA, 2010; p. 46). Ook de PvdA blijft voor een keiharde bestrijding van fraude, maar is hier minder expliciet over dan in de vorige periode. De SP heeft het in haar programma niet over handhaving of fraudebestrijding

Concluderend kunnen we stellen dat in de periode 1994-2012 het CDA in de gehele periode een consistente opvatting over fraudebestrijding erop nahield: Fraude dient ten aller tijde hard bestreden te worden op zo effectief mogelijke wijze. De VVD vertoont in haar partijprogramma’s steeds meer congruentie met deze overtuiging. Deze congruentie zien we ook met de PvdA. Zij laat een duidelijke verschuiving zien van de nadruk op consultatie en begeleiding naar eveneens repressie.

Met deze verschuiving kunnen we zeggen dat de drie voornaamste regeringspartijen van de afgelopen twee decennia het inmiddels eens zijn met betrekking tot fraudebestrijding en handhaving met elkaar eens: fraude ondermijnt de sociale zekerheid en dient zo hard mogelijk bestreden te worden.

### **2.3 De ontwikkeling van het handhavingsbeleid in Nederland**

In de voorgaande paragrafen hebben wij aandacht besteed aan de ontwikkelingen van de mediaberichtgeving en de opvattingen van politieke partijen ten aanzien van uitkeringsfraude en de handhaving ervan. In deze paragraaf gaan wij in op de wijze waarop het handhavingsbeleid zich heeft ontwikkeld.

In het huidige regeerakkoord staat opgenomen dat fraudebestrijding een middel vormt ter bescherming van het bestaansminimum: *Daarom bestrijden we actief misbruik en fraude en worden alle regelingen zo ingericht, dat ze houdbaar en toegankelijk blijven nu de vergrijzing toeneemt en de beroepsbevolking daalt* (VVD & PvdA, 2012; p.5).

In juli 2012 is een wetsvoorstel door de Tweede Kamer aangenomen waarin wordt voorgesteld om de handhaving en het sanctiebeleid in de SZW-wetgeving verder aan te scherpen. Daar lijkt ook aanleiding voor te zijn. In 2011 is er 25 procent meer bijstandsfraude opgespoord dan in het jaar daarvoor (RTL Nieuws, 2012). In 2011 is er samen met de geconstateerde fraude in het kader van de UWV en SVB in totaal voor 153 miljoen gefraudeerd. Volgens minister Kamp (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) is dit een teken dat fraude veel strenger aangepakt dient te worden. De regering signaleert dat “het huidige sanctiestelsel onvoldoende ontmoedigend werkt bij doelbewuste en calculerende fraudeurs” (Ministerie van SZW, 2012; p. 2). Het ministerie constateert dat er steeds meer fraudeurs met verwijtbare vorderingen boven de 25000 euro zijn. Het aandeel is toegenomen van 7 procent in 2008 naar 7,7 procent in 2010 (idem). Volgens de minister dient de aanpak van handhaving dus te worden geïntensiveerd. Dat betekent dat fraudeurs eerder gepakt dienen te worden en de strafmaat dient te worden verhoogd. Voorbeelden van maatregelen die zijn voorgesteld:

- Ten onrechte betaalde uitkeringen altijd terugvorderen;
- Boetes bij herhaalde fraude ophogen tot 150 procent;
- Vervallen van de beslagvrije voet. Dit betekent dat betrokkene vijftien maanden niet kan beschikken over de WW-uitkering, omdat de boete rechtstreeks verrekend wordt;
- Verplichten van gemeenten, UWV en SVB tot het terugvorderen van verwijtbaar en ten onrechte betaalde uitkering gedurende een periode van tien jaar (in plaats van de huidige vijf jaar);
- Het tijdelijk buiten werking stellen van maximaal vijf jaar voor alle uitkeringen, met uitzondering van de WWB (waar het maximaal drie maanden is).

De voorgestelde wetswijzigingen en maatregelen vormen een aanscherping van het huidige handhavingsprogramma. Gelet op onze krantenanalyse en de beschouwingen op de politieke partijprogramma's kunnen we een zekere congruentie waarnemen. Zoals eerder genoemd laten VVD, CDA en PvdA in hun programma's een vergelijkbaar geluid horen met betrekking tot de bestrijding van fraude. Gezien het feit dat VVD en PvdA sinds 2012 de regering vormen is een zeer streng nationaal handhavingsbeleid geen verassing. Het is ook in deze periode dat er met name krantenartikelen verschijnen die het opduiken van bijstandsfraude beschrijven. Hiermee wordt het beeld versterkt dat er nog veel fraude niet aangetoond is.

Voor zowel ministerie, gemeente als inspectiediensten vormt het nationale handhavingsprogramma van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het vertrekpunt van de inrichting van de handhaving. In navolging van Fenger et al. (2011) zien wij beleid als een resultante van politieke en maatschappelijke opvattingen (weergegeven in de media bijvoorbeeld). In deze paragraaf beschrijven we op welke wijze de handhavingsprogramma's van de afgelopen tien jaar te relateren zijn aan deze opvattingen.

#### *Uitgangspunten Handhavingsbeleid 2003-2006*

Het eerste nationale, integrale handhavingsprogramma kwam in 2002 uit. Het eerste dat opvalt aan dit handhavingsprogramma (2003-2006) is de omvang van het programma. Het huidige programma heeft twee keer de omvang van het programma 2003-2006. Het beleid in de periode 2003-2006 is puntsgewijs opgesteld in korte alinea's en hoofdstukken. De gedachte is eenduidig: Ten onrechte betalen van uitkeringen, ontduiken van premieplichten, illegale tewerkstelling, werk onder slechte omstandigheden en andere onrechtmatigheden moeten worden tegengegaan (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002; p. 5). Daarbij is een drieledige doelstelling geformuleerd:

1. Normschending moet voorkomen worden
2. Pakkans dient vergroot te worden
3. Normschending mag niet lonen en moet worden bestraft.

Hiermee is de toon gezet. Het beleid is gericht op de verbetering en intensivering van fraudeaanpak en er dient slimmer, breder en beter te worden gehandhaafd. Het programma zet in op samenwerking tussen ketenpartners, ontwikkeling en gebruik van risicoprofielen en het koppelen van bestanden. Echter in het beleid ligt de nadruk op het realiseren van een hoge pakkans en het snel ontdekken van

normschending (ibid;p. 7). Tevens komen er meer repressieve mogelijkheden zodat er drempels worden opgeworpen voor overtreding. Deze drempels kunnen een bestuursrechtelijk of een strafrechtelijk karakter hebben.

Een belangrijke motivatie voor het repressieve karakter van het beleid is het zogenaamde 'dark number' van regelovertredingen. Volgens het ministerie wordt een deel van de gepleegde normschending niet ontdekt. Daarom is een permanente zoektocht vereist naar meer inzicht in de aard en omvang van normschendingen, de effectiviteit van handhaving en innovaties (ibid; p. 9).

Met betrekking tot de rolverdeling tussen uitvoerende instanties is het centrale karakter opvallend. Beschreven wordt dat de minister in zijn medebewindrelatie met de gemeenten invloed uitoefent door bestuurlijke afspraken, ondersteuning van projecten en toezicht op gemeenten. Wanneer er (herhaaldelijke) tekortkomingen bij gemeenten blijken te zijn, zal de minister maatregelen treffen (ibid; p. 8). Hiermee is een wijziging in de medebewindrelatie met de gemeente geïntroduceerd. Tevens wordt een 'stimuleringsmaatregel' geïmplementeerd die gemeenten moet motiveren om tot een hoogwaardiger handhavingsniveau te komen.

De toon van het beleid kan verklaard worden door een aantal factoren. In de eerste plaats vormde ook in deze periode het CDA en de VVD (aangevuld met D66) het kabinet. Deze partijen noemen in de periode dat "iedere vorm van fraude dient actief en effectief bestreden te worden (VVD)" en "strengere aanpak misbruik sociale voorzieningen (CDA)". Medegedreven door een heersende economische recessie diende streng gekeken te worden naar de uitgaven van de overheid.

In deze periode zijn veel artikelen gewijd aan bijstandsfraude. Allereerst zijn in de periode 2002-2006 liefst 54 artikelen gewijd aan de constatering van bijstandsfraude (tabel 2.1). Daarnaast laaide in die periode ook een discussie op over de wijze waarop bijstandsfraude onderzocht mag worden. Mag etniciteit en nationaliteit dienen als indicator of niet? In de periode 2001-2002 zijn liefst 87 artikelen hieraan gewijd. Het geeft de publieke attentie aan voor bijstandsfraude. Een streng handhavingsbeleid als resultante is dan ook niet verrassend.

#### *Uitgangspunten Handhavingsbeleid 2007-2010*

Het handhavingsbeleid 2007-2010 kent een ander karakter. In het Handhavingsprogramma 2007-2010 wordt in de eerste plaats het accent gelegd op het *nalevingsniveau* van de wet – en regelgeving. Het doel van naleving is niet in de eerste plaats het vergroten van de pakkans maar het streven naar een zo groot mogelijke naleving. Het Ministerie verwoordt het als volgt:

*Met de keuze voor de indicator "nalevingsniveau" als centrale indicator in het handhavingsprogramma, is het begrip "pakkans" geen zelfstandige indicator meer. Het doel van handhaving is immers niet het vergroten van de pakkans maar het streven naar een zo groot mogelijke naleving van de verplichtingen in wet- en regelgeving.*

(Min. SZW, 2006; p.6)

In het beleid is expliciet aandacht voor de oorzaken en de motieven voor het niet naleven van verplichtingen. Overtredingen zijn lang niet altijd het gevolg van onwil. Daarom dient er ruimte te zijn voor verschillende benaderingen van het vergroten van het nalevingsniveau. Dit betekent vooral dat er



meer aandacht dient te komen voor *preventie* (en minder voor repressie). Dit betekent nadruk op het geven voorlichting en het tot stand brengen van een eenvoudigere regelstelsel (ibid; p. 7). In dit beleid liggen de accenten van de interventies dan ook vooral op het *voorkomen* van uitkeringsfraude en regelovertreding (ibid; p. 7-8):

- Bestrijding van illegale tewerkstelling wordt geïntensiveerd en extra aandacht voor oneerlijke concurrentie;
- Een vernieuwende aanpak door gemeenten, gericht op re-integratie van bijstandsgerechtigden die worden betrappt op zwart werk;
- CWI geeft systematische informatie aan het UWV over verwijtbaar gedrag bij uitkeringsgerechtigden die terugkeren op de arbeidsmarkt;
- Gebruik van risicoanalyses en risicoprofielen wordt geïntensiveerd;
- SZW-fraude dient beter doorgeleid te kunnen worden. Daarom richt het SIOD een informatieknooppunt op;
- Nieuwe vormen van nationale en internationale gegevensuitwisseling, om uitkeringsfraude en illegale tewerkstelling tegen te gaan;
- Intensieve samenwerking tussen het Functioneel parket en de SIOD om afdoening van opgespoorde ernstige feiten te verbeteren.

Opvallend is dat deze interventies en nieuwe accenten sterke overeenkomsten hebben met het huidige beleid. Ook in het meest recente beleid ligt de nadruk op het koppelen van bestanden, samenwerking tussen verschillende uitvoerende instanties en het gebruik van risicoprofielen. Ook in het handhavingsprogramma 2007-2010 wordt gesproken over het gebruik van risicoanalyses ter bevordering van de *pakkans*.

Een kenmerkend element in dit beleid is de toegekende rol van de gemeente met betrekking tot zogenaamde 'activerende bijstandsverlening' (ibid; p. 25). In dit programma wordt de gemeente een grote mate van beleidsvrijheid toegekend met betrekking tot de invulling van haar handhavingsbeleid. Zo is de gemeente zelf in staat om te beslissen of fraude wordt teruggevorderd (in plaats van een verplichting) en heeft de gemeente de bevoegdheid om in plaats van een boete of andere sanctie te kiezen voor een verlaging van de uitkering. Daarnaast noemt het ministerie het opsporen van zwart werk en de sanctionering niet voldoende. Daarom moet onderzocht worden of in het geval van zwart werk de mogelijkheid aanwezig is om dit om te zetten in een vast dienstverband.

In de periode 2007-2010 lijken de opvattingen over bijstandsfraude wat veranderd ten opzichte van de voorgaande beleidsperiode. Dit kan enerzijds verklaard worden door de toetreding van de PvdA (en de ChristenUnie) tot het kabinet. Echter de PvdA heeft in haar verkiezingsprogramma opgenomen dat een "harde aanpak, prioriteit heeft" (PvdA, 2006). Het handhavingsprogramma past echter nadrukkelijk bij de standpunten van de PvdA in eerdere verkiezingsprogramma's, met een nadruk op begeleiding en preventie van fraude.

Het handhavingsprogramma past ook nadrukkelijk bij het verkiezingsprogramma van de ChristenUnie (CU) in die periode. De CU komt in haar programma vooral op voor een eerlijke behandeling van

bijstandsgerechtigden en spreekt zelfs nergens over de bestrijding van het oneigenlijke gebruik van voorzieningen (CU, 2006).

Uit de krantenanalyse blijkt dat er weliswaar regelmatig berichten verschijnen over de constatering van bijstandsfraude, maar waar dit in de jaren 1992-1993 leidde tot een discussie over de regelgeving, veel kritiek op de uitvoerende instituties en de aankondiging van nieuwe maatregelen, lijkt dat in de periode 2007-2010 geenszins het geval te zijn. Slechts 23 artikelen werden in deze periode gewijd aan de regelgeving rondom bijstandsfraude.

Ook hier kunnen we het karakter van het handhavingsbeleid relateren aan de politieke en maatschappelijke tendens. Maatschappelijk is er geen uitgesproken aandacht voor fraudebestrijding en politiek zijn partijen met een socialer karakter dan in de voorgaande periode tot het regeringspectrum toegetreden.

#### *Kenmerken huidig handhavingsbeleid 2011-2014*

Centraal in het huidige handhavingsprogramma staat dat “fraude de geloofwaardigheid, houdbaarheid en het draagvlak van onze wet- en regelgeving aantast” (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2011; p. 2). Het beleid is gericht op het verhogen van de pakkans van fraudeurs. Dit dient zowel aan de ‘voorkant’ als aan de ‘achterkant’ van het beleid te gebeuren. Via *informatiegestuurd handhaven* dient handhaving effectiever te worden vormgegeven (ibid, 2011; p. 13). Hierbij valt te denken aan het zogenaamde terugmelden aan de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) en het verlenen van toegang van professionals tot Suwinet (een digitaal dossier waarmee gegevens als dienstverbanden, arbeidsverleden opleiding en leefvorm inzichtelijk worden gemaakt).

Tevens is het uitgangspunt van het beleid dat alle gemeenten gaan werken met uniforme risicoprofielen (2011; p. 15). Deze risicoprofielen kennen een eventuele regionale specificatie. Met deze risicoprofielen dient in een vroeg stadium inzicht verschaft te worden of een klant een potentieel risico is op fraude.

Fraude dient gedetecteerd te worden op integrale wijze. Allereerst dienen gemeenten te investeren in het vergroten van fraudebewustzijn bij alle medewerkers die te maken hebben met cliënten. Het ministerie spreekt verder over *notoire* overtreders (ibid; p. 16). Dit betekent dat wanneer een cliënt fraudeert binnen een bepaalde regeling hij dit waarschijnlijk ook doet binnen een andere regeling. Ook hierbij is het uitgangspunt dat de levensstijl van cliënten als een belangrijk signaal kan dienen voor fraude en dient dus geïdentificeerd te worden. Intensieve samenwerking met andere partijen zoals het UWV en SIOD is van belang, maar wellicht ook met bijvoorbeeld banken of postorderbedrijven.

Aangezien volgens het Ministerie aan veel uitkeringsfraude financieel winstbejag ten grondslag ligt dienen zwaardere sancties te worden ingesteld. Het ministerie noemt het als vanzelfsprekend dat alle ten onrecht verkregen uitkering volledig teruggevorderd dient te worden (ibid; p.11). Om fraude effectiever te bestrijden krijgen gemeente en andere uitvoerders sneller toepasbare en strenge handhavingsinstrumenten in handen. Hierbij valt te denken aan de bevoegdheid van het stopzetten van de uitkering voor een periode van twee weken of drie maanden zonder proces-verbaal (ibid; p.12). Ook wordt de gemeente de optie gegeven om bestuurlijke boeten uit te delen, zodat het tijdrovende proces van de strafrechtelijke rechtsgang wordt vermeden.

In vergelijking met voorgaande beleidsperiode dient de beleidsvrijheid van gemeenten weer enigszins ingeperkt te worden. In het huidige beleid wordt weliswaar onderkend dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de inrichting en uitvoering van haar eigen handhavingsbeleid, maar expliciet wordt er gewezen op de rol van de minister SZW als systeemverantwoordelijke (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2010; p. 18). Vanuit het ministerie dient er ondersteuning te zijn om handhaving op gemeenteniveau adequaat in te richten. De RCF's en de SIOD hebben hierbij een ondersteunende rol als kenniscentrum. Tenslotte wordt in het huidige programma beschreven dat gemeenten moeite hebben met het actief terugvorderen van ten onrechte verleende bijstandsgelden (ibid, 2010; p. 19). Daar waar in het vorige beleid de optie werd gegeven om gemeenten hier zelf over te laten beslissen is in het huidige beleid toch vooral de overtuiging dat gemeenten ondersteund moeten worden bij een effectieve terugvordering.

Het Ministerie zet in het handhavingsbeleid tenslotte nadrukkelijk in op de verantwoordelijkheid van de samenleving. Ze is van mening dat burgers zelf belang hebben bij het tegengaan van misbruik van de regelingen, juist omdat naleving bijdraagt aan een sterker rechtvaardigheidsgevoel, betere nalevingsbereidheid en betere houdbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel (2011; p. 20). Burgers kunnen anderen aanspreken op het overtreden van de regels of regelovertreding (anoniem) melden bij de overheid. Hiervoor zijn speciale meldpunten aanwezig. Deze meldingen vormen vooral een belangrijke bron voor zwarte fraude.

## **2.4 Afsluiting**

In dit hoofdstuk hebben we geschetst welke ontwikkelingen in de media en politieke partijen zichtbaar zijn en op welke wijze het beleid hierop reageert. Het huidige beleid is sterk gericht op repressie en strenge handhaving, conform de maatschappelijke en politieke overtuigingen. Het repressieve karakter zal in de komende tijd waarschijnlijk vooral toenemen. Fenger et al. noemen in hun boek *Sociaal Beleid en Legitimiteit* dat beleid wordt gevormd door de wijze waarop de drie logica's (externe omgeving, maatschappelijke preferenties en beleidssysteem) druk uitoefenen op de beleidsmakers.

In figuur 1.1 hebben we laten zien dat de maatschappelijke solidariteit voor het plegen van fraude sinds 1990 steeds verder afneemt. In 2006 vond meer dan 80% van de ondervraagde dat het gebruik maken van voorzieningen waar je geen recht op hebt nooit te verantwoorden is. Wanneer we deze gegevens vertalen als maatschappelijke preferenties concluderen wij dat vanuit 'het volk' er steeds meer draagvlak is voor strengere straffen. Iets vergelijkbaars hebben we waargenomen in de inhoudsanalyse op kranten. In de afgelopen twintig jaar is de aandacht gericht op (bijstands)fraude voornamelijk besteed aan de mate waarin het voorkomt en de wijze waarop het bestreden (dient te) worden. Daarnaast waren de berichten gewijd aan het verschijnen van bijstandsfraude doorgaans 'neutraal' of 'licht verontwaardigd' van karakter. Dit hebben wij opgevat als het conventioneel worden van de overtuiging dat bijstandsfraude niet geoorloofd is.

Gelet op de partijprogramma's voor de periode 2006-2015 hebben wij een zekere convergentie kunnen waarnemen tussen de vier grootste politieke partijen. De politieke overtuiging lijkt als volgt te kunnen worden samengevat: Misbruik van voorzieningen waar je geen recht op hebt is ondermijning van het draagvlak onder de sociale voorzieningen en dient derhalve zo effectief te worden bestreden. In de loop

der jaren is deze overtuiging naar voren gekomen bij zowel linkse als rechtse partijen van het politieke spectrum.

Eerder in dit hoofdstuk hebben we de toon van het huidige handhavingsbeleid getypeerd als 'repressief', streng en 'met name gericht op het vergroten van de pakkans'. Wanneer we analoog aan Fenger et al. beleid zien als de resultante van de drie logica's kunnen we concluderen dat in dit geval alle drie de logica's dezelfde richting uit wijzen. De repressieve toon en het strenge karakter van het huidige handhavingsbeleid is derhalve een logisch gevolg.

### **Hoofdstuk 3: De praktijk van handhaving op gemeentelijke niveau**

*Illustratie 3: Ilse is een zorgconsulent. Ze bouwt met haar klanten een intensieve relatie op waarbij haar rol is om de klant zoveel mogelijk te begeleiden naar een zinvolle dagbesteding. Laatst vroeg een klant van Bulgaarse komaf of hij naar zijn zieke moeder in Bulgarije mocht. Hij wist dat zijn 28 vakantiedagen er al op zaten maar zijn moeder is ziek en heeft hem nodig. Ilse verteld hem dat het niet mogelijk is, want zijn vakantiedagen zitten erop. Na een oproep voor een hercontrole komt meneer niet opdagen. Ilse heeft sterk het vermoeden dat hij in Bulgarije is. Wat doet ze nu? Ze kan een sanctie opleggen, of een tweede hersteltermijn. Of zal ze een officiële melding maken bij haar collega's van handhaving? Of besluit ze om niks te doen en spreekt ze hem erop aan als hij weer terug is?*

Uit bovenstaande illustratie blijkt dat consulenten dagelijks voor allerlei keuzes gesteld worden, waarbij verschillende belangen dienen te worden afgewogen. Als gevolg van deze keuzes zijn er in de praktijk van handhaving op gemeentelijk niveau veel verschillen waar te nemen. Deze verschillen zijn waar te nemen *tussen* gemeenten, maar ook zeker *binnen* gemeenten. Binnen gemeenten komen deze verschillen terug binnen afzonderlijke organisatielagen, afdelingen en individuen. Dit hoofdstuk staat in het teken van deze overeenkomsten en verschillen. We besteden achtereenvolgens aandacht aan het decentrale beleid van de verschillende gemeenten (paragraaf 3.1) en de inrichting ervan (paragraaf 3.2). Vervolgens beschrijven we hoe de uitvoering van handhaving in de praktijk gaat en welke overeenkomsten en verschillen we hier hebben aangetroffen (paragraaf 3.3). Paragraaf 3.4 geeft tot slot een weergave van de spanningsvelden die wij hebben aangetroffen in de praktijk van handhaving.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op een analyse van de praktijk van het handhavingsbeleid in zes gemeenten. Deze gemeenten zijn in overleg met het Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding geselecteerd om een goede spreiding te verkrijgen van verschillende aanpakken op het gebied van fraudebestrijding. De omvang van de gemeenten varieert van groot tot middelgroot, met een spreiding door het gehele land. In verband met de herkenbaarheid van de door ons geïnterviewde respondenten hebben wij er voor gekozen om de onderzochte gemeenten niet op herkenbare wijze te bespreken.

#### **3.1 De uitgangspunten van gemeentelijk handhavingsbeleid**

In deze paragraaf bespreken we de wijze waarop gemeenten de uitgangspunten van hun handhavingsbeleid hebben vorm gegeven. Daarbij zal duidelijk worden dat de uitgangspunten niet veel van elkaar verschillen. Verschillen zitten wat de vormgeving van het beleid betreft met name in kleine nuanceverschillen.

Het lokale beleidsplan vormt de decentrale vertaling waarmee de gemeenten gestalte geven aan de ambities van het ministerie. In het beleid staat beschreven wat de doelen zijn die met handhaving en fraudebestrijding bereikt dienen te worden, welke resultaten eerder geboekt zijn en op welke wijze de nieuwe resultaten in de komende periode geboekt dienen te worden.

Vertrekpunt van het beleid is de visie en de missie die de gemeente zichzelf gesteld heeft (mede bepaald door subsidieregelingen en nationale wetgeving), schematisch weergegeven in tabel 3.1. Deze visie wordt verwoord in de afzonderlijke lokale handhavingsprogramma's, afdelingsplannen en

visiedocumenten. In deze documenten worden de doelen, de werkwijze en de prestatieverplichtingen uiteengezet. Door middel van een jaarverslag leggen de verschillende afdelingen (doorgaans Team Handhaving, Afdeling Speciale Onderzoeken en Afdeling Juridische Zaken) vervolgens verantwoording af over de wijze en de mate waarop deze doelen bereikt zijn.

Gemeente	Visie handhaving en fraudebestrijding	Missie handhaving en fraudebestrijding
1	Fraude ondermijnt de solidariteit. Om het stelsel van sociale zekerheid in stand te kunnen houden is draagvlak van de samenleving nodig. Alleen diegenen die er recht op hebben ontvangen een uitkering in overeenstemming met de wet.	De afdeling wil ervoor zorgen dat zoveel mogelijk mensen financieel zelfstandig kunnen zijn en in staat zijn om een bijdrage te leveren aan de samenleving. Hierbij preventief waar het kan en repressief waar het moet.
2	Het principe 'fraude mag niet lonen' maakt al jaren onderdeel uit van onze uitvoering. De dienst SZW loopt bij onrechtmatigheden en het niet naleven van verplichtingen financiële risico's. We ontkomen er niet aan om ons te richten op het bevorderen van naleving en risicominimalisatie.	De dienst SZW streeft naar zo min mogelijk fraudegevallen door zoveel mogelijk preventie en vergroten van nalevingsbereidheid. Daadwerkelijke fraude wordt integraal en adequaat opgepakt met effectieve inzet van de beschikbare capaciteit, binnen de dienst SZW en daarbuiten.
3	Handhaving strikt hanteren voor een goede balans tussen rechten en plichten van de klant.	Klanten van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn zelf verantwoordelijk om uit de uitkering te komen. Zij moeten daarbij hun verplichtingen nakomen. Wie dat niet doet, krijgt minder of geen uitkering.
4	Misbruik en oneigenlijk gebruik kost geld en ondermijnt het draagvlak voor de door de gemeente uitgevoerde inkomensvoorzieningen. Zonder handhaving zouden de uitgaven voor deze regelingen de pan uitrijzen waardoor het solidariteitsprincipe waarop de regelingen zijn gebaseerd onder druk komt te staan.	Het voorkomen van fraude heeft daarom absolute prioriteit. Kan fraude niet voorkomen worden dan wordt deze met inzet van alle toegestane middelen opgespoord. Ten onrechte ontvangen uitkering moet tot de laatste cent worden terugbetaald.
5	Misbruik van WWB e.d. moet voorkomen en bestreden worden.	De sector ondersteunt op weg naar werk en voorziet in inkomensvoorziening. De sector SZ staat voor het mogelijk maken van participatie. Fraudebestrijding levert hierin een bijdrage.
6	Fraude ondermijnt de solidariteit tussen burgers en zet een zware druk op de betaalbaarheid van regelingen en voorzieningen. Wij beogen derhalve, door middel van handhaving, het uitkeringsbestand zo klein mogelijk te houden en te beperken tot diegenen die het echt nodig hebben, door enerzijds instroom te beperken (preventie) en anderzijds de uitstroom te vergroten (repressie).	Het op een juiste wijze doen benutten van de Wet werk en bijstand en de overige door de eenheid uitgevoerde regelingen, overeenkomstig hun doel en strekking.

Tabel 3.1: Visie en missie van handhaving ontleend aan de interviews en beleidsstukken van de onderzochte gemeenten

Wat bovenstaande tabel laat zien, is dat de verschillende visies op handhaving in grote lijnen overeenkomen met de algemene visie in het nationale beleid. Alle onderzochte gemeenten omarmen impliciet of expliciet de stelling dat het oneigenlijk gebruik van voorzieningen het draagvlak onder de inkomensvoorzieningen ondermijnt. Derhalve dient fraude bestreden en voorkomen te worden.

Opvallend is dat dit niet automatisch betekent dat (zoals het nationale beleid impliceert) dat er dan ook vooral streng gecontroleerd en gesanctioneerd dient te worden. In de missie die de gemeenten zichzelf gesteld hebben is in de eerste plaats meer ruimte voor preventie en klantactivering. Om hieraan gehoor te geven, laten de door ons bestudeerde gemeenten zich impliciet of expliciet leiden door de aanpak,

van 'hoogwaardig handhaven'. Hoogwaardig handhaven gaat uit van vier verschillende visie-elementen die het handhavingsproces als een proces van informeren tot sanctioneren beschrijven (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2005):

1. Vroegtijdig informeren → Vooral gericht op het voorkomen van fraude door onwetendheid. Door slecht informeren kunnen mensen een verkeerd verwachtingspatroon hebben gekregen. Tegen elke klant dient zo duidelijk mogelijk worden geïnformeerd wat de rechten en plichten zijn (ibid p. 63).
2. Optimaliseren dienstverlening → Dit element richt zich op het vergroten van het gemak voor de cliënt. Hierbij kan gedacht worden aan het weghalen van bureaucratische handelingen, verbeteren van de service en het verlagen van drempels. Dit dient uiteindelijk spontane naleving van de regels te vergroten (ibid; p. 69).
3. Controleren op maat → Dit element is de eerste stap in het repressieve gedeelte van hoogwaardig handhaven. Controle op maat vormt een tegenhanger van standaardcontrole. Dit betekent concreet, hoe meer risico er is op fraude, hoe intensiever de controle (ibid; p. 75).
4. Daadwerkelijk sanctioneren → Het sluitstuk van de WWB, de daadwerkelijke sanctionering. Dit betekent dat teveel ontvangen bijstand (volledig) dient te worden teruggevorderd plus daarop nog een sanctie.

In deze aanpak is een duidelijk onderscheid gemaakt tussen een preventief en een repressief gedeelte. Vroegtijdig informeren en het bieden van optimale dienstverlening is er op gericht om fraude te voorkomen. Controleren op maat en daadwerkelijk sanctioneren gaat om een adequate respons wanneer fraude wordt vermoed of is bewezen.

Alhoewel deze aanpak uitgaat van een cyclische vorm van handhaving, worden in de verschillende visiedocumenten van de onderzochte gemeenten de afzonderlijke elementen van 'hoogwaardig handhaven' verschillend geaccentueerd (tabel 3.2).

Gemeente	Kenmerkende aanpak
1	Uitgangspunt is: preventief waar het kan en repressief waar het moet. Hierbij wordt de klant met 'gecalculeerd vertrouwen' tegemoet getreden. Controle vindt plaats op basis van het risicoprofiel waar de klant toe behoort.
2	Bedrijfsmatige aanpak. Handhaving dient planmatig te zijn, benadering zakelijk en gestuurd op kwaliteit van resultaten.
3	Gericht op het voorkomen stoppen van fraude, het opleggen van sancties (maatregelen) als klanten hun verplichtingen niet nakomen en terugvordering van uitkeringen die ten onrechte zijn verstrekt. Hierbij dient in acht genomen te worden dat handhaven zit in elk contact tussen overheid en burger (en vice versa).
4	Als het niet lukt om fraude te voorkomen, dan deze opsporen met gebruikmaking van alle instrumenten en middelen die de gemeente kan en mag inzetten. Ten onrechte ontvangen uitkering wordt volledig teruggevorderd en moet tot de laatste cent worden terugbetaald. Daarnaast wordt er een sanctie opgelegd (verlaging van de uitkering) of wordt er aangifte gedaan bij justitie.
5	De sector stuurt aan op naleving van de regels, dit via het concept Hoogwaardig Handhaven. Dit betekent dat klanten effectief beïnvloed worden waarbij scherp wordt opgelet of ze aan de objectieve voorwaarden (woonsituatie, inkomen en vermogen) blijven voldoen.
6	Eenmaal ten onrechte verleende bijstand wordt zo effectief en efficiënt mogelijk teruggevorderd en geïncasseerd waarbij, binnen de kaders van regelgeving en beleid, rekening wordt gehouden met de omstandigheden van de klant, maar zeker ook met diens eigen verantwoordelijkheid en mogelijke zelfredzaamheid.

Tabel 3.2: Kenmerkende aanpak fraude, ontleend aan beleidsstukken onderzochte gemeenten

Uit tabel 3.2 blijkt dat gemeenten in hun beleid verschillende accenten leggen. De ene gemeente benadrukt vooral de urgentie van terugvordering en naleving terwijl andere gemeenten vooral kiezen voor een beleid gericht op preventie en voorkomen.

Nadrukkelijker naar voren komen vooral overeenkomsten tussen de verschillende beleidsvisies. Eerder noemde we in deze paragraaf al een zekere overeenkomst in visie op handhaving en het gebruik van de methode 'hoogwaardig handhaven'. Meer specifiek, wanneer we de beleidsstukken met elkaar vergelijken nemen wij vooral overeenkomsten waar op de volgende punten:

*1) De rol van handhaving.*

Zoals in tabel 3.2 is aangegeven, onderschrijven alle gemeenten impliciet of expliciet dat fraude de solidariteit van de sociale voorzieningen aantast en dus bestreden dient te worden. Echter de missie die daaruit voortkomt en de wijze waarop handhaving ingericht dient te worden, verschillen sterk tussen de verschillende gemeenten. In de gemeenten 2 en 3 lijkt handhaving vooral te fungeren als 'waakhond' van de sociale voorzieningen. Een afdelingshoofd van gemeente 2 noemde dat handhaving een belangrijke rol speelt in het rendement-denken van de gemeente. Handhaving en fraudebestrijding is een belangrijk onderdeel om de gemeente financieel gezond te maken.

In gemeente 5 zien we dat handhaving vooral een strategie is om de doelgroep te bepalen die recht heeft op sociale voorzieningen. Handhaving staat hierbij op gelijke voet met re-integratie en begeleiding. Hierbij benoemt ze dat zowel een te 'boekhoudkundige benadering', als een 'te sterke focus op helpen en ondersteunen', dit in de weg kan staan. In gemeente 6 werd benoemd dat handhaving vooral een extra middel is om duurzame uitstroom uit de bijstand te vergroten. Het resultaat van handhaving en fraudebestrijding dient dan niet in de eerste plaats besparingen en geld zijn, maar duurzame uitstroom naar werk.

*2) Resultaatsnormen en weergave resultaten*

De door ons onderzochte gemeenten werken inmiddels zonder uitzondering met expliciete resultaatsnormen met betrekking tot het aantal onderzoeken dat uitgevoerd dient te worden in een jaar, het bedrag dat daarmee bespaard dient te worden en het aantal uitkeringen dat beëindigd dient te worden. Ter illustratie staan in tabel 3.3 de prestatienormen van de gemeente 2 geformuleerd ter aanvang van het huidige kalenderjaar ten opzichte van de resultaten van het voorgaande jaar:

	Aantal onderzoek	Aantal beëindigde uitkeringen	Vastgesteld fraudebedrag	Bespaarde uitkering	Totaal
2011	2937	380	6.313.000	8.393.000	14.706.000
2012	3600	450	7.500.000	9.800.000	17.300.000

Tabel 3.3: prestatienormen gemeente 2

In de weergave van hun prestatienormen en geboekte resultaten verschillen de gemeenten onderling sterk. Zo noemt gemeente 1 uitsluitend in haar handhavingprogramma dat de norm voor het aantal beëindigde uitkeringen 200 is en het bedrag aan opgespoorde fraude 2.800.000 euro, gemeente 6 splitst haar prestatienormen uit naar Sociale Recherche en consultants Handhaving en in gemeente 5 zijn de resultaten veel meer gekoppeld aan de individuele werknemer. Sommige gemeenten laten vervolgens expliciet zien op welke wijze ze de capaciteit hebben ingezet tijdens de intakeprocedures,



indicatiestelling en onderzoeken. Andere gemeenten laten vooral eindresultaten zien, met name hoeveel er bespaard is en hoeveel geld er teruggevorderd is. Dit verschil in weergave maakt dat het moeilijk is om gemeenten met elkaar te vergelijken op basis van handhavingresultaten. Zoals één afdelingshoofd illustreerde: “Wat ik een groot dilemma vind is dat gemeenten met elkaar worden vergeleken. Maar gemeenten die werken verschillend. Je hebt gemeenten die rechercheren en vorderen veel terug, je hebt gemeenten die veel fraude opsporen, maar nauwelijks terugvorderen, je hebt gemeenten die fraude apart opboeken als schuld en je hebt gemeenten die dat niet doen. Dat heeft invloed op je fraude saldo en je debiteurensaldo en ga zo maar door. Gemeenten die veel kwijt schelden en gemeenten die niks kwijt schelden.”

Opmerkelijk is dat de prestatiecriteria tot stand komen aan de hand van een combinatie van capaciteitsinzet en resultaten van voorgaande jaren. De prestatienormen worden niet vastgesteld op basis van een geschat aantal fraudeurs of het aantal fraudesignalen wat per jaar binnenkomt. Tevens wordt met een streefbedrag van besparingen de assumptie zichtbaar dat er altijd meer gefraudeerd wordt dan de sociale dienst kan opsporen. Hiermee lijkt de overtuiging aanwezig dat het huidige fraudebestand nog maar een klein gedeelte is van zowel het totaal aantal fraudeurs, als van het totaal bedrag dat jaarlijks gefraudeerd wordt.

### *3) De rol van de burger*

In het handavingsprogramma 2011-2014 wordt expliciet de rol van de burger in het handavingsproces genoemd. Het Ministerie heeft het in dat verband over ‘empowerment’ van burgers, wat betekent dat ook zelf een rol hebben bij het naleven van de regelgeving. Burgers moeten daarvoor allereerst zelf de regels kennen. Vervolgens dienen zij zelf regelvertreders aan te spreken of overtredingen te melden (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2011; p. 20). De door ons bestudeerde gemeenten geven hier op verschillende wijzen gehoor aan. Met uitzondering van gemeente 1 benoemen alle gemeenten expliciet de rol van de burger bij het handavingsproces. In gemeente 2, 3 en 6 wordt, wanneer er gesproken wordt over de ‘burger’, vooral de burger bedoeld die gebruik maakt van de sociale voorzieningen. Van deze burger mag in het huidige tijdperk meer verwacht worden wanneer het gaat om (actieve) nalevingsbereidheid. Volgens gemeente 6 moet handhaving dan ook gericht zijn op het vergroten van deze eigen verantwoordelijkheid. Gemeenten 2 en 3 spreken in dat verband dat er meer verwacht mag worden van burgers.

Gemeente 5 beschrijft, wanneer ze het over burgers heeft, de burger die inwoner is van de gemeente en die geen gebruik maakt van de sociale voorzieningen. Zij noemt de burger vooral als de ‘legitimator’ van het handavingsbeleid. Zij beschrijft als een externe ontwikkeling, dat juist deze legitimiteit in toenemende mate onder druk komt te staan. Als gevolg daarvan noemt de gemeente dat er meer sprake is van non-acceptatie, toename van agressie, klachten en bezwaar-en beroepsgeschriften.

Enkel in de gemeente 4 wordt de burger beschreven die overeenkomt met de burger, beschreven in het handavingsprogramma. De gemeente noemt met name de rol van de burger in de samenleving als de ‘ogen en oren’ van de gemeente. Van burgers mag verwacht worden dat ze bijdragen aan het nalevingsniveau van uitkeringsgerechtigden.

#### 4) Nadruk op fraudealertheid en de detectie van fraudesignalen

De nadruk ligt in het handhavingsprogramma 2011-2014 met name op de repressieve kant van handhaving. Dat betekent strenger controleren en het aanscherpen van sancties. In de gemeentelijke beleidsstukken komt een wat gevarieerder beeld naar voren van handhaving. Zoals genoemd maken alle gemeenten impliciet of expliciet gebruik van de strategie van “Hoogwaardig Handhaven”. Binnen deze strategie is sanctioneren en terugvorderen slechts één van de onderdelen van het handhavingsproces. Dit proces begint bij preventie. Voor zowel effectieve preventie als effectieve sanctionering dient de gehele gemeentelijke organisatie ‘fraudealert’ te zijn. Het bewustzijn is inmiddels in alle bestudeerde gemeente alom doorgedrongen dat fraudealertheid niet meer alleen is voorbehouden aan de afdeling handhaving, maar een taak is van iedereen die met klanten te maken heeft.

Om beleidsmatig vorm te geven aan deze fraudealertheid nemen de verschillende gemeenten hun eigen maatregelen. Zo noemt gemeente 1 in haar handhavingsprogramma als één van de speerpunten van de komende periode het verbeteren van de fraudealertheid bij de medewerkers. Hierbij maakt ze gebruik van een intern werkrapport met aanbevelingen voor het verbeteren van de fraudealertheid binnen de organisatie. Deze aanbevelingen moeten in deze periode worden uitgewerkt tot een concreet dienstverleningsconcept.

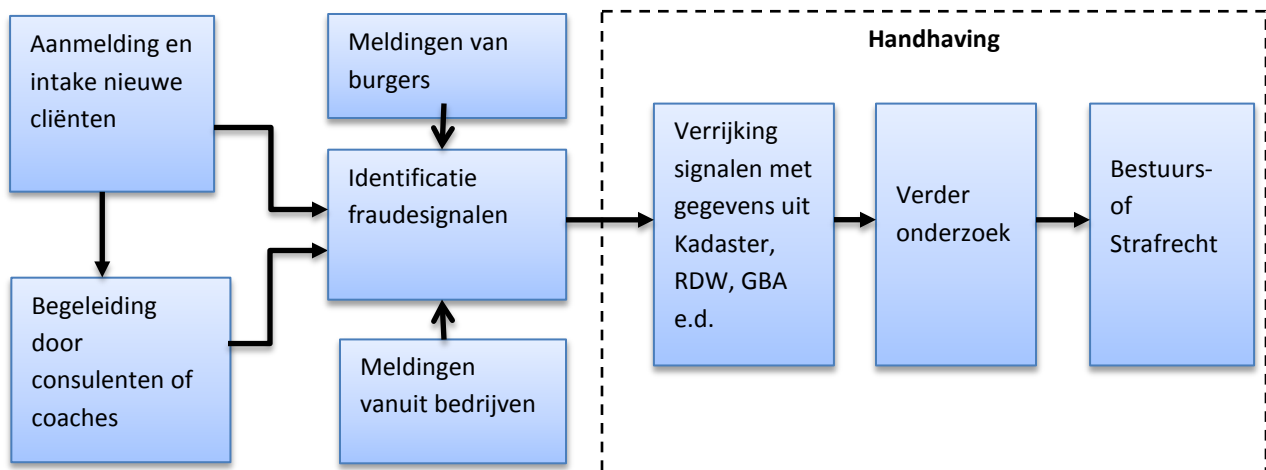
Gemeente 4 laat haar Team Handhaving cursussen verzorgen voor alle werkcoaches over fraudesignalen. Daarnaast zijn de consultants Handhaving op de werkpleinen aanwezig om de werkcoaches en consultants te ondersteunen met het letten op fraudesignalen.

In verschillende gemeenten wordt aangegeven dat consultants en coaches gebruik maken van gestandaardiseerde risicoprofielen om fraude in een vroeg stadium te herkennen.

Tenslotte benoemde de geïnterviewde teamleider in gemeente 6 dat veel aandacht wordt geschonken aan het geven van voorlichting bij andere afdelingen en het organisatorisch inbedden van fraudealertheid (zie ook paragraaf 3.2).

### 3.2 Gemeentelijke uitvoering

In deze paragraaf gaan wij in op de wijze waarop het uitvoeringsproces van handhaving en fraudebestrijding in de door ons onderzochte gemeenten plaats vindt. Organisatorisch kent elke gemeente de volgende onderdelen in de handhavingsketen:



Figuur 3.1: Handhavingsketen

Wanneer een klant zich aanmeldt bij de sociale dienst komt hij (afhankelijk van de klantsituatie) onder begeleiding van een consulent of coach. Wanneer bij de intake fraudesignalen worden ontdekt kan de klant (simultaan aan het begeleidingsproces) direct worden gemeld bij het organisatieonderdeel dat is belast met Handhaving. Hier wordt de informatie uit de aanmelding verrijkt met gegevens uit verschillende databases. Vervolgens wordt besloten of er verder onderzoek wordt gedaan, waarna bij aangetoonde fraude de zaak bestuursrechtelijk of strafrechtelijk wordt afgedaan.

Het kan ook mogelijk zijn dat bij aanmelding de klant niet wordt geïndiceerd als een ‘frauderisico’. In dat geval vindt er aanvankelijk alleen begeleiding plaats door de consulenten en/of coaches. Wanneer consulenten of coaches vervolgens toch fraudesignalen opmerken kunnen ze hiervan melding doen bij de handhavingsteams. Vervolgens gaat dezelfde procedure in gang als wanneer er bij aanmelding van de klant al sprake is van een frauderisico. Hierbij dient opgemerkt te worden dat dit in de praktijk minder gestroomlijnd gaat dan deze figuur suggereert. Sommige klanten zijn al jaren onderdeel van het bestand van de sociale dienst zonder uitzicht op (duurzame) uitstroom. Dit bestand vormt het zogenaamde ‘granieten bestand’. Deze klanten zijn in mindere mate bekend bij de betrokken consulenten en coaches. In sommige gevallen gaan er jaren voorbij zonder fysiek contact tussen de klant en de gemeente. Een handhavingsconsulent uit gemeente 4 sprak in dat verband over de ‘opgevoede’ klant. Deze klant weet inmiddels hoe het systeem werkt en wat hij moet doen om binnen het uitkeringsprofiel te passen. Het detecteren van fraudesignalen is hierbij een hele opgave. Daarnaast spraken verschillende respondenten over de verschillen in belangen tussen handhavers en consulenten. Handhavers zijn gericht op het vinden van fraudesignalen en het opsporen van fraude. Consulenten en coaches zijn gericht op het begeleiden (en ondersteunen) van de klant. Hoewel dit verschil in beginsel persoonsgebonden is, wordt het door de meeste van onze respondenten onderkend. Op dit punt komen we in paragraaf 3.3 uitgebreid terug.

Gemeenten verschillen onderling in de feitelijke inrichting van de organisatiecomponenten van de handhavingketen. Tabel 3.4 geeft deze verschillen in organisatie in een overzicht weer:

Onderdeel/ gemeente	Aanmelding en intake	Begeleiding door consulenten en coaches	Verrijking signalen	Verdere onderzoekseenheden
1	Werkplein:  Team Nieuwe Aanvragen vult een scorekaart in bij aanmelding nieuwe klant	Verschillende coaches en consulenten	Team RISK beheert scorekaart en verrijkt deze met gegevens uit verschillende databases	Team Handhaving bestaande uit Eenheid Handhaving Specialisten en Sociale Recherche
2	Werkplein:  Inkomensconsulenten voor aanvragen uitkering	Verschillende coaches en consulenten	Meldkamer voor fraudemeldingen  Inlichtingenbureau voor bestandsvergelijking	Afdeling Bijzonder Onderzoek bestaande uit handhavers, sociaal rechercheurs en handhavingscoaches ter ondersteuning van de handhavers
3	Werkplein :  Klantmanagers voor	Verschillende coaches en consulenten	Team MAP (melding analyse projecten) ter verrijking van de	Rechtmatigheidsteam bestaande uit 5 controleurs, die

	aanvragen uitkering		inlichtingen door match met het GBA, samenwoongegevens, autobezit e.d.	onderzoeken verrichten op basis van profielen/thema's  Controleurs voor bestuursrechtelijke gedeelte  Sociaal rechercheurs voor zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijke gedeelte
4	Werkplein:  Inkomensconsulenten voor aanvragen uitkering  Werkcoaches  Claimbeoordelaars  Medewerkers Quick-Scan	Verschillende coaches en consulenten	Inlichtingenbureau ter verrijking van de inlichtingen  Administratieve eenheid Team Handhaving, doet administratieve vooronderzoeken voorafgaan aan fraude onderzoek	Team Handhaving: Verzuimconsulent, controleert ziekmeldingen  Consulent handhaving, onderhouden contacten met de consulenten en werkcoaches om de fraudealertheid op peil te houden  Sociale Recherche voor de provincie: Samenwerkingsverband tussen 14 gemeenten. Hier zijn de sociaal rechercheurs gelokaliseerd
5	Werkplein:  Inlichtingenbureau voor aanmeldingen	Verschillende coaches en consulenten	Team Fraudebestrijding:  2 administratief ondersteuners  2 medewerkers verrijken inlichtingen	Team Fraudebestrijding:  4 sociaal rechercheurs  4 medewerkers bijzonder en preventief onderzoek (alleen bestuursrecht)
6	Werkplein:  Inkomensconsulenten voor aanvragen uitkering	Verschillende coaches en consulenten	Inlichtingenbureau voor meldingen	Team Handhaving: 3 consulenten handhaving 2 sociaal rechercheurs (ook voor omliggende gemeenten)

Tabel 3.4: De organisatie van de handhavingsketen

Uit de tabel blijkt op welke wijze de onderzochte gemeenten organisatorisch invulling hebben gegeven aan de verschillende componenten in de handhavingsketen. Wat hier niet uit blijkt is dat alle gemeenten pogingen hebben gedaan om de handhavingsketen te *integreren*. Uit onze casestudies en een aantal beleidsstukken kwam naar voren op welke wijze gepoogd is om de handhavingsketen te integreren. Volgens de geïnterviewde respondenten is het van belang dat de handhavingsketen bestaat uit medewerkers die fraudealert zijn. Eventuele signalen dienen zo snel mogelijk bij Team Handhaving of Team Fraudebestrijding terecht komen.. Hierbij wordt uitgegaan van het credo: *Handhaving is geen*

*‘afdeling’ of functionaris. Handhaven zit in elk contact tussen overheid en burger (en vice versa).* Hierin wordt handhaving benaderd als iets wat vorm gegeven wordt door alle werknemers van de sociale dienst met directe WWB-klantcontacten. Deze bewustwording wordt als cruciaal getypeerd voor het succes van handhaving

Daarnaast blijkt dat het landelijke handhavingsbeleid sterk gericht is op repressie en bestraffen van gepakte fraudeurs. Gemeenten zijn zonder uitzondering zeer kritisch op deze werkwijze, omdat het veel arbeidsinzet vraagt, waarbij het dan ook maar de vraag is of, je het ten onrechte verkregen bedrag in zijn geheel kan terugvorderen. Om deze reden hebben de meeste gemeenten het zwaartepunt van handhaving niet aan de repressieve kant gelegd, maar juist aan de preventieve kant. Alle onderzochte gemeenten gaven aan dat ze lang niet genoeg capaciteit hebben om alle fraudesignalen op te pakken die ze binnen krijgen. De onderzochte gemeenten hebben op verschillende wijze gehoor gegeven aan deze vorm van fraudealertheid bij alle medewerkers en de korte lijnen tussen de organisatieonderdelen. Hier gaan we in hoofdstuk 4 uitgebreider op in.

### **3.3 Verschillende werelden binnen het universum van handhaving**

Een aantal van de door ons geïnterviewde respondenten benadrukten dat fraudealertheid in de regel persoonsgebonden is. Dat betekent dat binnen gemeenten aanzienlijke verschillen optreden in de mate van fraude-alertheid tussen verschillende medewerkers. Dat is zelfs terug te zien op het niveau van de concrete activiteiten: sommige consultants geven heel veel fraudesignalen door aan handhavers of sociaal rechercheurs, andere consultants geven slechts bij hoge uitzondering fraudesignalen door. Drie, deels gerelateerde, oorzaken worden hier voor aangedragen: consultants die weinig signalen melden zouden in de eerste plaats onvoldoende alert kunnen zijn op fraude en de signalen dus niet opvangen. In de tweede plaats kunnen zij er voor kiezen om vermoedens van fraude bewust niet te melden doordat zij zich identificeren met klanten of niet voldoende zeker zijn van hun zaak. Ook wordt de tijdrovendheid van een fraudeonderzoek soms aangedragen als argument om vermoedens van fraude niet te melden.

Zoals we eerder beschreven kunnen binnen gemeenten verschillende visies worden waargenomen over de rol van handhaving, de functie die het inneemt in het stelsel van de sociale zekerheid en de wijze waarop handhaving ‘effectief’ uitgevoerd dient te worden. Het verschil in fraudealertheid kan opgevat worden als een manifestatie van deze verschillen. In deze paragraaf gaan we dieper in op die verschillende visies. In onze casestudies hebben we gesproken met werkcoaches, inkomensconsultanten, sociaal rechercheurs, consultants handhaving, beleidsmedewerkers en teamleiders/afdelingshoofden. Hoewel de situatie per gemeente verschilt, zijn er verschillen die met enige regelmaat terugkomen. Concreet gaat het om de volgende verschillen in opvattingen:

- Tussen ‘de politiek’ en het ambtelijk apparaat;
- Tussen handhavers en consultants;
- Tussen consultants onderling.

#### *De ‘kloof’ tussen politici en ambtenaren*

Volgens verantwoordelijke politieke gezagsdragers op het nationale niveau dient fraude met sociale zekerheid op strengere wijze bestreden te worden. Voorstellen zijn gedaan om niet alleen strengere

straffen op te leggen bij overtreding, in de vorm van financiële sancties, maar ook om strenger te controleren op 'zachte' criteria zoals het genoeg je best doen om uit de uitkering te stromen. Volgens verschillende politieke partijen mogen hierbij zelfs opvattingen over kleding en hygiëne meegenomen worden (Nu.nl,06-06-2012; NRC, 06-06-2012). Ter onderschrijving heeft de Inspectie Werk en Inkomen in 2011 een onderzoek afgerond waarbij de vraag was of de huidige regelgeving genoeg handvaten bood om belemmerende gedragingen en kleding te kunnen sanctioneren. Haar conclusie was, dat de wet genoeg handvaten hiervoor biedt (Inspectie Werk en Inkomen, 2011; p. 14).

Ook op lokaal niveau lijken de verantwoordelijke politieke gezagsdragers te willen 'scoren' op handhavingsresultaten. In verschillende gemeenten die wij onderzocht hebben, werd genoemd door de geïnterviewde teamhoofden dat handhaving hoog op de lokale politiek agenda staat. Dit resulteert in extra aandacht van de verantwoordelijke wethouders, onafhankelijk van de politieke kleur. Ook lokaal wordt het accent gelegd op een snelle uitstroom, zodat betere resultaten kunnen worden getoond met betrekking tot besparingen en effectiviteit van maatregelen. Wij vroegen de respondenten op welke wijze ze dit ervaren. In gemeente 3 werd door een sociaal onderzoeker aangegeven dat de voorkeur wat hem betreft uitgaat naar meer zaken in het kader van het strafrecht, omdat je daarmee een sterker signaal afgeeft. Maar de wethouder gaf toch de voorkeur uitgaat naar meer zaken in het bestuursrechtelijke kader. In het bestuursrechtelijke kader kunnen zaken namelijk makkelijker via een zogenaamde 'korte klap' worden afgedaan. Fraude wordt geconstateerd en de uitkering wordt beëindigd zonder justitiële tussenkomst. Zo beschreef een teammanager in gemeente 4: "we hadden een wethouder en die was erg van de handhaving. Daar hadden we enorm veel last van. Hij wilde bijvoorbeeld een teller aan de buitenkant van het SD-kantoor. Elke keer als er dan een fraudegeval was opgespoord ging de teller weer één omhoog. Je kan het ook overdrijven he." En in gemeente 6 werd aangegeven dat de wethouder veel meer dan in het verleden bovenop de resultaten van het handhavingsteam is. Wanneer deze resultaten teveel afwijken van andere gemeenten dan worden meteen vraagtekens gesteld bij de effectiviteit van de middelen die ingezet worden.

De onderzochte gemeenten wijzen verder zonder uitzondering op de haalbaarheid van de middelen die ingezet worden. "Heeft het zin om een boete van het totale benadelingsbedrag te geven? Bijvoorbeeld van 40.000 euro. Heeft iemand dan 80.000 euro om terug te betalen? Daar komt ie van z'n levensdagen nooit meer uit. Die boete kan je dus niet effectueren in de zin van dat je hem daadwerkelijk invordert. Welke prikkel gaat daar dan nog van uit? Stel mensen zijn nu 50, in welk leven gaan ze dat nog terugbetalen? In dit leven in elk geval niet meer", zo illustreerde één van de geïnterviewde beleidsmedewerkers in de gemeente 5. In dit verband pleitte belangenvereniging Divosa dan ook voor autonomie in de gemeentelijke uitvoering om maatregelen te treffen die passen bij de klant. Derhalve onderschrijft Divosa het principe dat fraude niet mag lonen, maar pleit zij voor de maatregelen om dit dan ook echt te kunnen handhaven. Vanuit het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt juist het verschil tussen gemeenten als probleem ervaren. Er zit er een grote afstand tussen de uitvoering en het beleid. Dit zorgt voor veel vrijheid voor de individuele gemeenten om het beleid naar eigen inzicht uit te voeren. Het resultaat is rechtsongelijkheid tussen gemeenten.

Hiermee is het verschil tussen het politieke en het ambtelijke niveau geïllustreerd. Daar waar het politieke niveau de nadruk legt op de *achterkant* van handhaving, noemen de verantwoordelijke teammanagers en leidinggevende overwegend dat effectieve en duurzame handhaving vooral aan de *voorkant* dient plaats te vinden. Voor politieke bewindspersonen betekent strenger handhaven: harder straffen bij overtreding en slimmere opsporingsmethoden. Daarnaast mag ook meer gevraagd worden van uitkeringsgerechtigden om uit de uitkering te komen. Ook dit kan dan vervolgens weer door strengere controles op ‘softere’ criteria. Strenger handhaven op uitvoeringsniveau lijkt eerder te betekenen strengere eisen voor de instroom van klanten door handhavers vooraan in het handhavingproces te positioneren. Vervolgens wanneer blijkt dat klanten gefraudeerd hebben, meer (juridische) mogelijkheden om klanten blijvend uit de uitkering te weren.

#### *De kloof tussen consulenten en handhavers*

In het kader van dit onderzoek hebben wij gesproken met verschillende *uitvoerende* beroepsgroepen: sociaal rechercheurs, consulenten handhaving, zorgconsulenten, inkomensconsulenten en werkcoaches. Met betrekking tot de visie op handhaving zijn wij een aantal treffende verschillen tegengekomen tussen de beroepsgroepen. Organisatorisch kan een onderscheid gemaakt worden tussen klant ondersteunende medewerkers (inkomensconsulenten, zorgconsulenten en werkcoaches) en klant controlerend personeel (consulenten handhaving, sociaal rechercheurs en toezichthouders). Gezien de taakomschrijving vermoedden wij op voorhand dat ondersteunend personeel minder gericht is fraude en meer gericht op het begeleiden van klanten. Bij controlerend personeel is dit precies andersom. Deze aanname werd gevoed door de Inspectie SZW, die vond dat er een toename diende te komen in het bewustzijn van met name zorgconsulenten, dat zij de meest bepalende factor zijn wanneer het gaat om fraudebestrijding. Derhalve dient er een cultuuromslag te komen, bij met name dit gedeelte van het uitvoerend personeel (Inspectie SZW, 2012).

Dit verschil zijn wij zeker tegengekomen. In gemeente 5 sprak de verantwoordelijk teamleider over een duidelijk verschil in rolopvatting. Daarbij is het interessant om te zien dat medewerkers die de inkomenscontrole en –verstrekking in de backoffice doen, vaak alerter zijn op fraudesignalen dan consulenten op het terrein van werk of zorg. Opmerkelijk daarbij is dat medewerkers ‘rechtmatigheid’ steeds minder contact met klanten hebben, de financiële administratie van bijstandsgerechtigden verloopt grotendeels gedigitaliseerd in de back/office.

Een handhavingsconsulent in gemeente 4 noemde dat het verschil tussen de twee organisaties is dat bij een werkcoach een burger een *klant* is en bij haar als handhavingsconsulent is het een *cliënt*. Hierdoor wordt de benadering van iemand die gebruik maakt van de sociale dienst heel anders.

Een van de handhavers gaf een concreet voorbeeld van de wijze waarop consulenten zich in zijn ogen aan hun verantwoordelijkheid onttrekken. In een gesprek naar aanleiding van een vermoeden van fraude hadden de handhaver en de consulent een gezamenlijk gesprek met de klant. In plaats van de cliënt met het vermoeden van fraude te confronteren, onttrok de consulent zich aan het gesprek. “Wat we in het verleden vaak merkten, dat bij een gesprek de consulent een terugtrekkende beweging maakt. Zo van: ik ben jouw consulent, maar deze meneer gaat het woord tot jou richten. Dan denk ik, zit je wel op de goeie plek?”.

Een argument dat consulenten soms aanvoeren om terughoudend te zijn met het melden van een vermoeden van fraude, betreft de relatie met de klant. De handhavers en sociaal rechercheurs die wij gesproken hebben, hebben maar weinig begrip voor die houding. Zij brengen daar tegen in dat op het moment dat een klant de boel oplicht, vraagtekens gezet kunnen worden bij de kwaliteit van de relatie. Eén handhaver sprak hierover ter illustratie: “Maar hoe goed is de kwaliteit van je relatie als je om de hete aardappel heen zit te draaien? Doe je dat thuis bij je kinderen ook, vraag ik dan wel eens. Dan spreek je toch ook uit? Als er niks is, is er niks. Betekent dat, dat we na afloop dan ook een slechtere relatie hebben?”

Opmerkelijk is dat de meeste consulenten die wij geïnterviewd hebben ook zelf aangeven weinig moeite te hebben om de klantrelatie onder druk te zetten. Zij geven aan dat ze geen moeite hebben om een sanctie toe te passen als zij in het begin heel duidelijk waren geweest naar de klant toe over wat er van de klant verwacht wordt. “Je kan bepaalde signalen bewust negeren, maar daarentegen kan je ook gewoon duidelijk zijn. Dit zijn de regels en de consequenties. Wat je hoort dat de werkcoaches zijn te soft, dat hoor je hier niet zoveel meer”, zo illustreerde een werkcoach. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat verschil in prestatiecriteria voor werkcoaches en consulenten handhaving oorzaak kan zijn voor dit verschil. Een werkcoach in gemeente 1 legde uit, dat werkcoaches worden afgerekend op hun uitstroom naar werk. Op het moment dat ze een klant overgeeft aan team Handhaving gaat deze waarschijnlijk niet uitstromen naar werk en is zij hem dus kwijt. Volgens deze werkcoach zorgt dit element voor grotere belemmeringen tussen de verschillende disciplines dan het verschil in visie op handhaving.

Zoals in paragraaf 3.2 is beschreven hebben veel gemeenten geïnvesteerd in het korter maken van lijnen tussen de afdelingen en het bevorderen van fraudealertheid bij klant ondersteunend personeel. Hiermee lijkt het probleem van de ‘verschillende werelden tussen beroepsgroepen’ dan ook op de radar te staan van de gemeentelijke bedrijfsvoering. In sommige gemeenten lijkt dit zeker zijn vruchten af te werpen en spraken de geïnterviewde werkcoaches en consulenten handhaving over een zeer hechte samenwerkingsband met de andere beroepsgroepen.

#### *Verschillen binnen disciplines*

Zoals in paragraaf 3.2 al kort genoemd is, is fraudealertheid in beginsel persoonsgebonden. Hiermee is blijk gegeven van een onderscheid niet alleen *tussen* beroepsgroepen, maar vooral ook *binnen* beroepsgroepen. Een veelgehoord stereotype is dat medewerkers van de sociale dienst grofweg in twee categorieën kunnen worden ingedeeld:

- De ‘geitenwollen sok’: vooral gericht op ondersteuning van de klant. Bestrafen van overtreding als het echt niet anders kan, maar de voorkeur gaat uit naar andere middelen.
- De ‘snor’: handhaven is de repressieve kant van de sociale zekerheid. Fraude moet bestraft worden. Regelmatig ex-politiemensen.

Op basis van ons onderzoek kunnen we hieraan nog een derde categorie toevoegen, namelijk:

- De ‘bounty-hunter’: medewerkers die met name de avontuurlijke kant van het jagen op fraudeurs zien en hier vanuit een zakelijk perspectief naar kijken. Fraudebestrijding is een



afweging van de inzet die het kost om een zaak rond te maken en de maatschappelijke opbrengsten door de zaak rond te maken.

Hierbij is het echter niet zo – of in elk geval niet alleen zo – dat alle consultants werk als ‘geitenwollen sok’ konden worden afgeschilderd, of dat alle sociaal rechercheurs als ‘snorren’ of ‘bounty-hunters’ kunnen worden aangeduid. Er zijn ook binnen deze functieprofielen duidelijke accentverschillen tussen medewerkers waar te nemen. Met betrekking tot fraudealertheid is er veel verschil binnen de disciplines van werkcoaches en consultants. Zoals genoemd is deze fraudealertheid in beginsel persoonsgebonden, zowel qua niveau als qua frequentie. Sommige consultants maken heel veel meldingen bij Team Handhaving of Sociale Recherche waar deze dan vervolgens niet zoveel mee kan. Een rechercheur noemde: “Laatst had ik een consultant en die kwam naar met toe met een bericht dat zijn cliënt een auto had gekocht van 6500 €. Dat kan hij nooit betalen van z’n uitkering”. De rechercheur gaf aan mee te voelen met het ‘onderbuikgevoel’ van deze consultant, maar het gegeven op zich betekent nog niks. Weer andere werkcoaches melden eigenlijk nooit wat.

Bij de verschillende sociaal rechercheurs en consultants handhaving hebben we de verschillende typen eveneens waargenomen. Hierbij valt de ene meer te typeren als het stereotype handhaver (de snor of de bounty hunter) dan de ander. Zo noemde een consultant handhaving in gemeente 4 dat haar werk leuk is doordat je de kans hebt om mensen die denken dat ze het goed geregeld hebben met de rug tegen de muur kan zetten. Een sociaal rechercheur in gemeente 3 gaf vervolgens aan dat handhaven eigenlijk in je bloed moet zitten. Je moet het onderste uit de kan willen halen om de fraude aan te tonen. Ook heel vroeg in de ochtend en in de nachturen. Als je daartoe niet bereid bent hoor je niet thuis op de afdeling handhaving. Het is ook dit soort handhaver wat graag over meer technische middelen, zoals verrekijkers, camera’s en microfoontjes zou beschikken om effectiever onderzoek te kunnen doen. Maar andere sociaal rechercheurs wijzen erop dat een dergelijke insteek eigenlijk niet meer van deze tijd is. Zo illustreerde een rechercheur uit gemeente 5: “Ik ken voorbeelden, dan kwam er een melding binnen en dan was het van: geef die maar aan mij, en, die klootzakken moeten hangen! Ik zal dat varkentje wel even wassen.” Volgens hem is juist dit element door een professionaliseringslag wel een stuk minder geworden.

### **3.4 De wereld van handhaving: verschil in visie op meerdere niveaus**

In de voorgaande paragrafen hebben we een beeld geprobeerd te schetsen over hoe gemeenten het nationale handhavingsbeleid ‘vertalen’ tot lokaal beleid. Hierbij hebben we kunnen waarnemen dat er tussen gemeenten accentverschillen bestaan in de visie op handhaving en de plek die het inneemt in de dienstverlening van de sociale dienst. Als gevolg hiervan hebben we kunnen zien dat gemeente ook verschillen vertonen wat betreft de uitvoering van het beleid. Daarbovenop blijkt dat er verschillen zijn tussen de verschillende functieprofielen die belast zijn met de uitvoering van het bijstandsbeleid maar dat deze verschillen in beginsel voortkomen uit persoonlijke overtuigingen.

Volgens sommigen leiden deze verschillen in persoonlijke overtuiging tot een problematisch verschil in de uitvoering van het handhavingsbeleid. Deze verschillen voeden het toenemende gevoel van onrecht bij de uitvoering en de gebruikers van de wet. Volgens haar is de persoonlijke inzet van de consultant de

meest bepalende factor hoe het beleid wordt uitgevoerd. Gemeenten dienen zich hier bewust van te zijn. Dat de rol van uitvoerende publieke professionals veel substantiëler is dan het beleid doet vermoeden is binnen de bestuurs- en managementwetenschappen een vaststaand gegeven. In 1980 al publiceerde Michael Lipsky zijn beroemd geworden studie over de autonome ruimte van uitvoerende publieke professionals. Hierin liet hij zien dat publieke professionals zeker niet alleen als beleidsuitvoerders gezien mogen worden, maar meer als individuen die keuzes dienen te maken in ingewikkelde dilemma's en daarbij vooral gebruik maken van hun eigen discretionaire bevoegdheid (Lipsky, 1980). Verschillende auteurs hebben vervolgens laten zien dat wanneer professionals het beleid niet kunnen onderschrijven dit vooral voor frustratie zorgt (bijv. Blauner, 1964; Perry, 2000 en Tummers, 2012).

Met de in hoofdstuk 1 geïntroduceerde studie van Douglas en Wildavsky in het achterhoofd zijn wij van mening dat socialisatieprocessen niet alleen van belang zijn om het gedrag van klanten te definiëren. Ook de keuzes van publieke professionals worden beïnvloed door processen van socialisatie en de cultuur waarin zij zich bevinden. Het verschil in socialisatie kan een verklaring zijn voor het feit dat er in de beleidsuitvoering van handhaving niet alleen verschillen zijn tussen disciplines en organisatielagen, maar ook *binnen* deze groepen en lagen.

Vanuit dit oogpunt pleiten wij dan eerder voor een beleidsaanpak waarbij het verschil in visies met elkaar geconfronteerd kunnen worden en er vanuit de verschillende oogpunten (culturen) wordt gekeken naar de klant.

## Hoofdstuk 4: Handhaving als (on)succesvolle strategie

**Illustratie 4:** *In gemeente 2 worden alle klanten opgeroepen voor een hercontrole. Op het moment dat ze geacht worden om zich te melden op kantoor van de sociale dienst, rijdt er een auto van de sociale dienst door de wijk van de desbetreffende klant. Wanneer de klant thuis wordt aangetroffen en dus niet op de afspraak is verschenen, zonder dat hij daar een valide reden voor heeft, volgt een verlaging van de uitkering.*

(afdelingshoofd gemeente 2)

In onze casestudies hebben we geprobeerd te achterhalen hoe de praktijk van handhaving eruit ziet en wat daarbij elementen zijn die effectieve handhaving bevorderen of belemmeren. Deze elementen staan centraal in dit hoofdstuk. Bovenstaande illustratie laat zien hoe op betrekkelijk eenvoudige wijze geïndiceerd kan worden, welke klanten zich conformeren aan de afspraken. Vaak hebben deze zeer nuttige interventie/indicatie methoden ook een nadelige kant (denk aan de watertoets of controle op het elektriciteitsgebruik). Ook dit is in zekere mate aan het licht gekomen in onze casestudies en zullen we in dit hoofdstuk weergeven. Ter afsluiting van onze casestudies vroegen we onze respondenten om een overzicht van toekomstige uitdagingen op het terrein van handhaving en fraudebestrijding. Met de inzichten die daaruit naar voren kwamen sluiten we dit hoofdstuk af.

### 4.1 Elementen van effectieve handhaving

Uit onze casestudies hebben we drie ‘lijnen’ gedestilleerd waarin de gemeenten verschillende maatregelen hebben getroffen om de pakkans te vergroten en handhaving effectiever in te richten, namelijk 1) het stellen van een effectieve indicatiestelling, 2) het verhogen van fraudealertheid binnen de organisatie en 3) het kennen van de klant en het kennen van elkaar. In deze paragraaf geven we weer welke maatregelen naar voren zijn gekomen in onze casestudies.

#### 1. Effectieve indicatiestelling

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 en 3 heeft handhaving steeds meer politieke aandacht en komt de nadruk steeds meer te liggen op het laten zien van hoge opgespoorde bedragen en beëindigde uitkeringen. Dit zorgt ervoor dat het stellen van een effectieve indicatie steeds belangrijker wordt. De meningen over de indicatoren waarop een dergelijke effectieve indicatie op berust verschilt per gemeente.

Zoals aangegeven onderstrepen alle gemeenten inmiddels dat handhaving lang niet alleen is voorbehouden aan consultants handhaving en sociaal rechercheurs, maar aan iedereen die direct contact heeft met de klant. Vervolgens hebben alle gemeenten op verschillende wijzen getracht om medewerkers die niet van natura met handhaving te maken hebben alert te maken op fraudesignalen (zie ook punt 2). Hierbij zijn verschillende trainingen genoemd, het aanschuiven van handhavers bij vergaderingen en het gebruik van risicoprofielen. Kern is dat iedereen die te maken heeft met klanten, de signalen kan identificeren die kunnen wijzen op mogelijk misbruik.

Bijna alle gemeenten die door ons onderzocht zijn voeren per jaar een aantal projecten waarin extra aandacht wordt geschonken aan een specifiek soort signaal. Zo werd in de gemeente 2 verhaald over een project naar het bezit van bedrijfswagens. De gedachte erachter is dat wanneer iemand werkloos is, wat moet hij dan met een bedrijfswagen? Een ander voorbeeld in dezelfde gemeente is zwartwerken in de horeca. In Rotterdam leidde dit toentertijd tot zulke succesvolle resultaten, dat desbetreffende werkgevers het verzoek indiende om te stoppen met dit project, aangezien ze geen personeel meer overhielden. Een ander illustratief voorbeeld is een project naar vaderschap in gemeente 5. Hierbij werd op basisscholen gevraagd om alle vaders een keer uit te nodigen om kennis te komen maken met de leeromgeving van hun kind. Medewerkers van de handhavingsafdeling waren hier ook aanwezig. In hun gesprekken met de vaders gaven deze vaak aan dat de moeder van hun kinderen al enige tijd samenwoont met iemand anders. Dit was vaak niet bekend bij de Sociale Dienst en leidde tot extra beëindiging van uitkeringen.

## *2. Fraudealertheid verweven in de organisatie van de Sociale Dienst*

Zoals al verschillende malen genoemd wordt fraudealertheid gezien als één van de belangrijkste punten om handhaving en fraudebestrijding effectief te maken. Fraudealertheid dient door de organisatie verweven te worden en elke werknemer die in direct contact staat met de klant dient alert te zijn op fraudesignalen (zie tabel 3.4 op p. 43). In onze casestudies zijn we verschillende manieren tegengekomen waarop getracht wordt de fraudealertheid te vergroten:

### *a) Het werken met risicoprofielen*

De gemeenten 1, 2, 5 en 6, hebben nadrukkelijk gekozen voor het werken met uitgebreide en geavanceerde risicoprofielen. Met het oog op fraudealertheid is hiermee beoogd om het voor medewerkers bij wie handhaving van origine niet in het takenpakket zit het makkelijk te maken om fraudesignalen te kunnen herkennen.

Daarentegen kiezen andere gemeenten (3 en 4) er heel bewust voor om juist geen gebruik te maken met vaststaande risicoprofielen. In gemeente 4 werd als argumentatie hiervoor gegeven dat het een 'illusie' is om te denken dat je uit systemen een uniform profiel kan destilleren. Systemen gaan volgens de verantwoordelijk teamleider over algemeenheden en het individu past daar lang niet altijd in. – In gemeente 3 werd eveneens geduid op het algemene karakter van risicoprofielen. Volgens de geïnterviewde beleidsmedewerker zijn risicoprofielen alleen van toepassing bij het opsporen van 'witte signalen'. Bijvoorbeeld wanneer iemand met pensioen gaat is het zinnig om op dat moment meteen te controleren of het inkomen bekend is van een eventuele (nog werkende) partner. Daarnaast zorgen volgens hem risicoprofielen ervoor dat maatwerk niet meer mogelijk is. Mensen worden geclassificeerd op basis van vaststaande indicatoren. Maar twee mensen die op één indicator op dezelfde wijze 'scoren' kunnen hele andere behoeftes nodig hebben. Sommigen moeten slechts wat meer gestimuleerd worden via integratietrajecten en het dreigen met een sanctie werkt slechts contraproductief. Anderen moet je juist bedreigen met een sanctie. Het werken met risicoprofielen laat deze ruimte niet toe volgens hem.

*b) Geven van trainingen en cursussen rondom fraudealertheid*

In gemeente 4 legde de verantwoordelijk teamleider uit dat om de fraudealertheid te vergroten er een (video)cursus wordt aangeboden aan de medewerkers van de andere afdelingen. In deze video wordt een fictieve klantsituatie voorgespiegeld waarin verschillende fraudesignalen te ontdekken zijn. Aan de hand van deze video wordt getracht om werknemers van andere afdelingen bewust te maken van fraudesignalen.

Ook in andere gemeenten wordt door middel van voorlichting gepoogd om de fraudealertheid te vergroten. Zo noemde de teamleider in gemeente 6 dat ze in buurtgemeente Kampen een aselekt dossieronderzoek hebben uitgevoerd, waarbij de dossiers zijn bekeken vanuit het handhavingsoogpunt. En in gemeente 5 wordt gepoogd om fraudealertheid te vergroten door samen huisbezoeken af te leggen en samen gesprekken met de klanten te voeren.

*c) Digitale fraudealertheid: bestandskoppeling*

In alle onderzochte gemeenten is naar voren gekomen dat er veel meer fraudesignalen binnenkomen dan de gemeente kan afhandelen. Duidelijk verschil is zichtbaar waar deze meldingen vandaan komen. In gemeente 4 noemde het afdelingshoofd dat 70 tot 80% van de signalen binnenkomt via consultants en werkcoaches. In andere gemeenten zoals gemeente 2 worden de meeste signalen gevonden door bestandskoppeling en in weer andere gemeenten zoals gemeente 5 en 6 komen de meeste gegevens binnen vanuit de burgerij.

Om de waarde van deze signalen in te schatten en ze te verbinden aan andere gegevens verrijken de gemeenten de signalen met gegevens vanuit verschillende databases (het GBA, RDW, bankgegevens e.d.) De manier waarop deze signalen 'verrijkt' worden, verschilt per gemeente. Sommige gemeenten hebben specifieke organisatieonderdelen opgericht om de gegevens te verrijken, zoals een inlichtingenbureau of een speciaal team (MAP in gemeente 3). In gemeente 5 wordt dit door de sociaal rechercheurs en de handavingsconsultanten zelf gedaan, juist met het oog op expertise van deze mensen met handhaving.

*d) Meldpunt / kliklijn*

In het verlengde van het voorgaande hebben gemeenten allen op verschillende wijze het mogelijk gemaakt voor burgers om meldingen te doen van misbruik. Dit kan veelal online door een digitaal meldpunt. Hier kunnen burgers (anoniem) via een webformulier uitkeringsfraude melden. Ook telefonisch kan er melding gedaan worden van eventuele fraude. De meeste gemeenten hebben aparte afdelingen voor het aannemen van telefonische meldingen. De reden hiervoor is dat telefonische meldingen een belangrijk voordeel hebben ten opzichte van digitale meldingen, namelijk er is de mogelijkheid tot doorvragen. Hoe gedetailleerder de omschrijving van de fraude hoe groter de kans dat het betrokken Team Handhaving ook daadwerkelijk op basis van de melding een onderzoek kan instellen.

*3. Het kennen van klanten*

Het belang van het kennen van de klant wordt door alle respondenten die wij gesproken hebben onderschreven. Met betrekking tot handhaving is het kennen van de klant van belang om bij

fraudesignalen een gevalideerde inschatting te kunnen maken. In onze interviews is dit op drieërlei wijze naar voren gekomen:

*a) Houd 'harde' gegevens bij*

Harde gegevens zijn gegevens waar een klant meestal nu al wettelijk verplicht is om de sociale dienst van op de hoogte te stellen. Het gaat hier bijvoorbeeld om leefsituatie, werkzame leven en het bezit van een eigen woning. Hierbij hoort ook of een klant al bekend is met de procedures en de protocollen van de sociale dienst. Zo beschreef één van de respondenten in gemeente 4 dat de lastigste klant de 'opgevoede' klant is. Deze klant kent het uitkeringssysteem en weet (door schade en schande) de mazen in het net te vinden. Daarom is het van belang om de historie die de klant heeft bij de sociale dienst te kennen. Van belang is om op de hoogte te blijven van eventuele wijzigingen in deze gegevens. Wanneer een klant een wasmachine koopt (en deze uitgave dus opgeeft aan de Sociale Dienst) is op zichzelf geen fraudesignaal, maar wanneer hij dat voor de derde keer in drie jaar tijd doet is het opmerkelijk.

*b) Houd 'zachte' gegevens bij*

Bij zachte gegevens gaat het veel meer om het kennen van de situatie van de klant in bredere zin. In gemeente 5 gaf een consulent aan dat om een passende maatregel toe te passen het van belang is om de situatie waarin de klant zich begeeft te kennen. "Zijn er verzachtende omstandigheden? Hoeveel verantwoordelijkheid kan een klant dragen?" Bij dit soort 'zachte' gegevens gaat het meer om of de klant vaak ziek is en om wat voor ziekte het dan gaat, of dat de klant zorgende taken heeft voor bijvoorbeeld een moeder of vader. Hierbij gaat het dus meer om het maken van een inschatting welke interventie passend is in de situatie van de klant. Wanneer bijvoorbeeld een sanctie er alleen maar als gevolg heeft dat de klant enkel verder in de problemen komt is het misschien beter om een alternatieve interventie in te zetten.

*c) Combineer 'harde' en 'zachte' gegevens*

Een andere consulent gaf aan te letten op welke wijze een klant bij de SD arriveert. "Een klant die elke keer wordt afgezet door dezelfde auto bij de SD kan een signaal zijn. Dan is het dus wel van belang om te weten of de klant een auto en/of een partner heeft en wat voor auto/partner." Hierbij hoeft zowel het 'zachte' signaal (klant komt met de auto) als het 'harde' signaal (autobezit klant) geen indicatie te zijn voor fraude. De combinatie kan hier wel op duiden. Een klant die elke keer door dezelfde auto wordt afgezet en niet bekend staat als autobezitter heeft mogelijk niet opgegeven dat hij in het bezit is van een auto of het is een indicatie voor een mogelijke samenwoonsituatie.

*4. Korte lijnen in de sociale dienst*

Met het hebben van korte organisatielijnen dient de drempel voor consulenten en coaches om melding te maken of advies in te winnen bij team handhaving verlaagd te worden. In de verschillende gemeenten is op verschillende wijze getracht om deze organisatielijnen korter te maken en verbinding aan te gaan met andere organisatieonderdelen:

*a) Het instellen van een bedieningsstructuur*

In gemeente 5 is de fraudebestrijding ingericht ter ondersteuning van de consultants. Handhaving dient volgens de geïnterviewde manager één van de hoofdstrategieën te zijn om je doelgroep te bepalen. “Handhaving is van ons allemaal. Van de centrale administratie tot de consultant juridische zaken en noem maar op. Iedereen heeft daarin zijn verantwoordelijkheid vanuit zijn eigen functie of positie”, aldus de verantwoordelijke manager. Derhalve dient fraudebestrijding en handhaving vooral facilitair te zijn. In deze gemeente is ingezet op zichtbaarheid, aanwezigheid en aanspreekbaarheid. Aan korte lijnen tussen de organisatie is hier organisatorisch vormgegeven door een zogenaamde ‘bedieningsstructuur’ op te richten. Dit betekent dat elke afdeling van de gemeente één vast aanspreekpunt heeft van team Fraudebestrijding. Deze persoon is minimaal één dag fysiek aanwezig op de afdeling. Zo weinig mogelijk dient te worden afgehandeld met formulieren en e-mail, maar via korte, verbale lijnen.

*b) Regelmatig aanschuiven van handhavers bij overleggen van andere teams*

Ook in gemeente 4 wordt het belang onderkend van korte, informele relaties tussen handhavers en andere disciplines. In deze gemeente wordt dit opgelost door actief aandacht te besteden aan de bekendheid van de afdeling handhaving en aan het opleiden van medewerkers in andere gedeelten van de gemeenteorganisatie. Handhavers hebben ook hier een eigen afdeling van de organisatie waar ze regelmatig aanschuiven bij overleggen en langslopen om te fungeren als vraagbaak.

*c) De locatie en functie van de Sociale Recherche*

In gemeente 6 is de overtuiging bij de verantwoordelijk manager en teamleider dat handhaving niet in de eerste plaats een afdeling is die opspoort en sanctioneert, maar vooral een afdeling die haar bijdrage levert aan duurzame uitstroom van klanten naar werk. Ook in deze gemeente is de overtuiging uitgesproken dat handhaving ondersteunend moet zijn aan de rest van de organisatie. Omwille van hun specifieke expertise zijn de sociaal rechercheurs van deze gemeente ook in omliggende gemeenten werkzaam. Hiermee werkt de sociale recherche samen in een regionaal samenwerkingsverband dat over grenzen van gemeenten en van provincies heengaat.

*d) Handhavers aan de voorkant van de handhavingssketen*

In verschillende gemeenten hebben we waargenomen dat handhavers fysiek aanwezig zijn aan de voorkant van de handhavingssketen. In gemeente 1 zijn drie handhavers aanwezig bij de ‘poort’. Wanneer (nieuwe) klanten aan de balie komen om een aanvraag te doen voor een uitkering, dan zijn er handhavers ter plekke aanwezig om mee te kijken en te ondersteunen bij eventuele fraudesignalen. In gemeente 6 is dit vooral uitbesteed aan werkcoaches die zijn ingelicht over fraudesignalen.

In gemeente 3 vertelde de beleidsmedewerker dat handhavers aanwezig zijn bij het intakegesprek voor een uitkering tussen de klant en de consultant. Het verplaatsen van handhavers naar de voorkant van de keten dient verschillende doelen. Allereerst wordt het proces ‘verzaamd’. Wanneer iemand een verhoogd risico heeft op fraude wordt de uitkering of

niet toegekend, of toegekend onder extra voorwaarden. Daarnaast brengen handhavers hiermee de handhavingsexpertise mee naar de voorkant. Door gezamenlijk op te treden met inkomensconsulenten en werkcoaches kan er een uitruil van expertise plaatsvinden. In de laatste plaats zijn handhavers vaak aanwezig als ‘vraagbaak’ voor collega’s. Hierdoor wordt de drempel verkleind voor inkomensconsulenten en werkcoaches om de consulent handhaving te benaderen.

#### 4.2 Elementen die effectieve handhaving bemoeilijken

Uit onze casestudies hebben we kunnen opmaken dat er volgens de verschillende respondenten een flink aantal elementen zijn die effectieve handhaving in de weg staan. Aan deze elementen besteden we in deze paragraaf aandacht. Deze elementen kunnen verbonden worden aan verschillende ‘niveaus’ van handhaving, te heten juridische elementen, beleidsmatige elementen, organisatorische elementen en uitvoerende elementen. Een overzicht van de verschillende elementen per niveau is weergegeven in tabel 4.1.

Niveau	Belemmerend element
Juridisch	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het vangnet-karakter van de WWB</li> <li>• Strikte voorwaarden m.b.t. opsporing</li> <li>• Langlopende juridische procedures in het strafrechtelijke kader</li> <li>• Nadruk op strengere straffen</li> <li>• Rol van Commissie Bezwaar en Beroep</li> </ul>
Beleidsmatig	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gewenste uniformiteit in beleidsvoering en beleidsuitvoering</li> <li>• Het gebruik van verschillende targets tussen verschillende beroepsgroepen</li> <li>• Accent op preventie om repressief te kunnen zijn</li> <li>• Spanning tussen bestuursrecht en strafrecht</li> <li>• Bezuinigingsdoelstellingen</li> </ul>
Organisatorisch	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samenwerking met andere partijen</li> <li>• Verdeling inzet personele capaciteit</li> </ul>
Uitvoerend	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Omvang van de caseload</li> <li>• Samenwerking met andere partijen</li> <li>• Instrumentele beperkingen voor uitvoering onderzoek</li> <li>• Persoonlijke verschillen tussen consulenten en handhavers</li> <li>• Uitvoerbaarheid zwaardere straffen en verschuiving van strafrecht naar bestuursrecht</li> </ul>

Tabel 4.1: belemmerende elementen op verschillende niveaus

Hierbij dient opgemerkt te worden dat de niveaus en de genoemde elementen corresponderende vaten zijn. De kaders van de wet bepalen de wijze waarop gemeenten hun beleid invullen. Dit heeft gevolgen voor het organisatorische en uitvoerende niveau. Per saldo wordt ‘effectieve handhaving’ belemmerd door verschillende obstakels op alle drie de niveaus. In onderstaande beschrijving laten we zien op welke wijze de obstakels die wij geïdentificeerd hebben (tabel 4.1) in onze casestudies terugkomen in het werk van onze respondenten. Hierbij hebben we een vijftal centrale thema’s geïdentificeerd waarbinnen de verschillende belemmeringen manifest worden:



### 1) *Werkbelasting voor controlerende consulenten en sociaal rechercheurs*

Zonder uitzondering gaven de gesproken handhavers aan dat één van de grootste problemen die ze kennen in hun werk een gebrek aan tijd is en/of een te grote *omvang van de caseload*. Handhavers en sociaal rechercheurs noemen in dat verband het grote aantal fraudesignalen dat op de plank blijft liggen. Voor handavingsconsulenten en sociaal rechercheurs ontstaat dit probleem door beleidskeuzes om bijvoorbeeld het accent meer te verleggen naar de *preventieve kant van de handhavingscyclus in plaats van de repressieve* en de daarbij behorende *organisatorische toedeling van capaciteit*. Zo gaf een beleidsmedewerker in gemeente 5 aan: “Je wilt ook niet op ieder moment van de dag op ieder kruispunt een politieagent hebben staan”. Gemeenten 4, 5 en 6 heel nadrukkelijk de keuze gemaakt om het zwaartepunt van handhaving aan de voorkant te leggen. Dit betekent dat er meer signalen op de plank blijven liggen bij de Teams handhaving in de desbetreffende gemeenten, aangezien de capaciteit meer gericht is op andere onderdelen van de organisatie. Deze keuze is op zich opmerkelijk. Zoals uit de studie van Van der Heijden et al. en Van Gils et al. uit 2005 en 2007 (zie tabel 1.8 in hoofdstuk 1) blijkt plegen veel meer klanten een overtreding dan er daadwerkelijk opgespoord wordt. In 2004 gaf 14% van de respondenten aan een boete of korting gekregen te hebben gekregen, terwijl 28% van de respondenten aangaf klusjes voor een geldelijke vergoeding te hebben uitgevoerd en in 2006 gaf 29% aan niet aan de inspanningsverplichting te hebben voldaan en geen van de ondervraagden uit de steekproef bleek een sanctie te hebben gekregen. Deze gegevens zouden in de regel impliceren dat meer repressieve inzet zich altijd terugverdiend, zei het binnen bepaalde marges. Zo gaf een respondent uit gemeente 4 aan dat sociale recherche de gemeente jaarlijks 295.000 euro kost en ongeveer 300.000 euro oplevert. Maar ook deze gegevens wijzen uit dat het rendabel is om de repressieve capaciteit te vergroten.

### 2) *Werkbelasting voor ondersteunende consulenten en coaches*

Ook de gesproken inkomensconsulenten, zorgconsulenten, werkcoaches en de consulenten werk gaven allen aan dat één van de grootste problemen die ze kennen in hun werk een gebrek aan tijd is en/of een te grote *omvang van de caseload*. Dit wordt veroorzaakt door simpelweg het feit dat er veel klanten in een case-load zitten, maar ook doordat één klant meerdere handelingen vraagt, doorgaans veroorzaakt door het niet nakomen van afspraken.

Als resultaat geven zorgconsulenten aan dat ze soms klanten maar één keer per anderhalf jaar zien en inkomensconsulenten die de verantwoordelijkheid dragen over een caseload tussen de 150 en 230 klanten. Aan dit probleem liggen echter verschillende oorzaken ten grondslag. Allereerst hebben de gemeente te maken met het behalen van bepaalde *bezuinigingsdoelstellingen*. Dit zorgt voor een toename in caseloads. Als gevolg noemde een inkomensconsulent in gemeente 6 noemde dat ze op dit moment een case-load heeft van 230 klanten, maar in haar huidige werkzaamheden spreekt ze deze alleen bij aanmelding of bij een wijziging in de inkomenssituatie van de klant. Dit creëert de situatie dat de inkomensconsulent de eerste medewerker van de gemeenteorganisatie is die een klant ontmoet, maar ook degene met wie hij het minste te maken heeft. Het kennen van de klant is voor de inkomensconsulent dus uitermate ingewikkeld gezien de lage contactfrequentie met de klant. In het kader van het kennen van de klant is dit een grote belemmering.

Hier is echter een nuance te plaatsen. Bij een caseload van 150 klanten en controle gesprekken van een half uur zou het in theorie mogelijk moeten zijn om een klant elke drie maanden te zien. Volgens verschillende respondenten zit het probleem vooral in het grote aantal *samenwerkingsverbanden* die consulenten en coaches aan dienen te gaan. Enerzijds heeft dit een efficiencydoel. Door samen te werken met andere gemeenten en/of diensten uit te besteden aan andere partijen kunnen *bezuinigingsdoelstellingen* worden behaald. Daarnaast vormen rond klanten zich vaak zogenaamde 'multidisciplinaire aanpakken'. Hierbij zijn verschillende instellingen betrokken bij de dienstverlening rondom één klant. Een zorgconsulent in Gemeente 5 gaf aan dat als gevolg van dit soort 'multidisciplinaire aanpakken' komen dat het zomaar kan voorkomen dat je meer *over* de klant praat dan *met* de klant. Het probleem is hier dus niet in de eerste plaats de omvang van de caseload maar het aantal contacten *met* de klant.

### 3) *Het uitvoeren van effectief fraudeonderzoek*

Verschillende consulenten handhaving en sociaal rechercheurs uitten in het interview hun frustratie over de *instrumentele beperkingen voor uitvoerend onderzoek*. Zo pleitte sociaal rechercheurs in gemeente 3 voor de inzet van meer technische middelen zoals verrekijkers, camera's en een dashboard met een laptop om effectiever onderzoek te kunnen doen. Deze frustratie hangt nauw samen met de bevoegdheden die op juridisch niveau worden toegekend aan de uitvoerende diensten. Zo zijn de huisbezoeken verbonden aan *strikte voorwaarden*. Vanaf 1 januari 2013 zal de nieuwe wet rondom huisbezoeken in werking treden (Eerste Kamer der Staten-Generaal, 2012). Deze wet biedt controlerende instanties iets meer mogelijkheden tot het afleggen van huisbezoeken. In deze wet wordt geregeld dat klanten op verzoek van de SD dienen aan te tonen of ze met betrekking tot hun leefsituatie echt in aanmerking komen voor de uitkering. Indien ze dit weigeren dan. Een klant mag weigeren om een huisbezoek toe te staan. Dit kan dan wel gepaard gaan met een verlaging in de uitkering, zo legde een teammanager in gemeente 2 uit. Ook indicerende middelen als elektriciteitsverbruik en watergebruik behoren bij dergelijke omstreden middelen. Eerder noemde we in hoofdstuk 3 al dat de mogelijkheid om een verbinding te leggen tussen de nationaliteit van klanten en het risico op fraude, stuit op verschillende bezwaren.

Een speciaal belemmerend element vormt in dit verband *de rol van de afdeling Bezwaar en Beroep*. De relatie met Bezwaar en Beroep wordt in verschillende van de door ons onderzochte gemeenten ervaren als problematisch. Zo gaf een consulent handhaving in gemeente 4: "Als ik een vrouw pak met 6 kinderen die gefraudeerd heeft en ze komt daar naar binnen en ze kijkt sip, dan weet ik al dat ik met 1-0 achter sta. Dan moet het rapport wel heel goed zijn, wil het dan nog goed gaan." Andere respondenten gaven aan dat de commissie vaak niet op basis van juridische deskundigheid een oordeel velt, maar op basis van emotie. Om dit tegen te gaan hebben we in verschillende gemeenten aangetroffen dat afdelingen actief de samenwerking proberen te zoeken met afdeling Bezwaar en Beroep. Zo noemde één beleidsmedewerker: "Voordat er spannende besluiten genomen moeten worden even checken. Waar zitten de zwakke plekken. Haal ik de eindstreep? Heel open en constructief." Op deze wijze wordt voorkomen dat in een later stadium al het onderzoekswerk dan voor niks is geweest.

Wanneer we het hebben over effectiviteit van handhaving is het ook van belang om aandacht te besteden aan het *vangnetkarakter van de WWB*. De WWB is een zogenaamde 'vangnetwet'. Dit

betekent dat mensen niet blijvend uitgesloten kunnen worden van deze voorziening. In gemeente 3 gaven de sociaal onderzoekers aan dat juist dit feit wordt ervaren als een bron van frustratie. Een sociaal onderzoeker vertelde dat mensen wanneer ze opgepakt worden vaak na een maand weer op de stoep staan, onder het mom van veranderde omstandigheden. Volgens hem levert dit zeer frustrerende situaties op: “Mensen kunnen het gewoon niet verkroppen. Het zit mensen dwars dat als ik me hemaal de -piep- in werk en in een Peugeotje rij terwijl m’n buurman niks doet en een BMW heeft. Of een tv-scherm van 1000 €” en “dan heb je drie weken dag en nacht waarnemingen gedaan. En dan heb je ze gepakt en dan komen ze over twee weken weer een uitkering aanvragen. En dan weet je dan doen ze het de volgende keer waarschijnlijk weer, want er is geen sterke hand die ze buiten de deur houdt.”

#### 4) *Verschillen tussen personen en het streven naar uniformiteit*

Zoals eerder beschreven beschouwen sommige landelijke actoren het gebrek aan *uniformiteit in de beleidsuitvoering tussen de gemeenten en binnen de gemeenten* als één van de grootste problemen rondom handhaving. Dit probleem wordt op verschillende manieren onderschreven. Het CBS noemt het probleem dat gemeenten verschillende manieren hebben om resultaten van handhaving aan te leveren. Hierdoor kunnen geen betrouwbare conclusies worden getrokken over de ontwikkeling van uitkeringsfraude en de resultaten van de genomen interventies (Min. SZW, 2010; p.38; p. 72). Gemeenten herkennen dit probleem in de beleidsvoering. Zo noemde een afdelingshoofd in gemeente 6 dat door de beleidskeuzes die zij maken (handhaving gericht op re-integratie) ze het gevoel hebben dat ze zich vaak moeten verdedigen. Het zijn de gigantische opgespoorde fraudebedragen die de (positieve) aandacht op vragen, niet de besparingsbedragen.

Op uitvoeringsniveau hebben verschillende handhavers en teamleiders aan ons aangegeven dat er veel *persoonlijke verschillen zijn tussen de consultants* met betrekking tot het aanleveren van fraudesignalen. Dit geldt ook voor de toepassing van sancties. Zo noemde één handhavingsconsulent: “Laatst hadden we een mooie discussie bijvoorbeeld een klant komt de eerste keer en hij verschijnt niet op een oproep. In principe kunnen we dan 5% sanctioneren. De één doet het wel en de ander doet het niet. Het kan niet zo zijn dat een klant bij no-show bij mij wel 5% aan z’n broek heeft hangen en bij een ander niet. Naar je klanten toe moet je gewoon uniform zijn en dat is wel lastig om dat zo vast in kaders te zetten.” Daarentegen noemen consultants dat het per klant verschilt of je een dergelijke maatregel wel op kan leggen. Zo noemde een zorgconsulent dat je wel de bevoegdheid hebt om direct te sanctioneren, maar wanneer je weet dat sommige cliënten hun post niet openmaken of de deur niet opendoen is het lang niet altijd gepast om direct een sanctie op te leggen. Hiermee is een ingewikkeld spanningsveld blootgelegd. Enerzijds dient handhaving wil het effectief zijn, toegepast te zijn op de individuele situatie van de cliënt. Aan de andere kant komt hiermee de rechtsgelijkheid tussen klanten in gevaar.

Dit gebrek aan uniformiteit wordt versterkt door het *gebruik van verschillende targets tussen de beroepsgroepen*. Zo hebben we in de gemeente 1 terug gehoord dat voor werkcoaches uitstroom betekent dat de klant gaat werken. Een andere vorm van uitstroom (bijvoorbeeld door fraude constatering) kan niet meer worden toegeschreven aan de werkcoach. Een dergelijk target kan ervoor zorgen dat de werkcoach terughoudend zal zijn met het aangeven van fraudesignalen of het doen van officiële meldingen. Hoewel dit probleem niet in alle gemeenten is herkend, is het voor te stellen dat

handhavingsdoelen en re-integratiedoelen elkaar tegen kunnen spreken en derhalve de uniformiteit m.b.t. handhaving niet bevordert.

#### 5) *De toepasbaarheid van zwaardere straffen en de verschuiving naar bestuursrechtelijke afdoening*

De meningen zijn verdeeld over of een nadruk op strengere straffen bijdraagt aan een effectieve handhaving en de verschuiving van het accent op het strafrecht naar bestuursrechtelijke afdoening. Op dit moment is het zo dat bedragen tot 10.000 euro bestuursrechtelijk kunnen worden afgedaan. In het huidige wetsvoorstel is opgenomen dat de 10.000 € grens wordt opgehoogd naar 50.000 €. Dit betekent beëindiging van de uitkering en de verplichting van de klant tot terugbetaling van het ten onrechte verkregen bedrag, of een inperking van het maandelijkse uitkeringsbedrag. Hiermee worden langdurige strafrechtelijke procedures ontweken. Gemeenten kiezen graag voor de bestuursrechtelijke aanpak, omdat klanten via een 'korte klap' uit de uitkering gewerkt kunnen worden. "In het bestuursrechtelijke kader kan je bij een klant wanneer hij niet meewerkt heel simpel de uitkering stoppen", zo legde een teammanager uit gemeente 4 uit. Volgens haar is de roep om een meer strafrechtelijke aanpak vooral een 'roep tot zelfbehoud' van de sociale rechercheurs.

Echter twijfels bestaan er echter over de haalbaarheid van dergelijke hoge financiële sancties. Een sociaal rechercheur in gemeente 4 noemde dat van een terugvorderingsverplichting van 100% en een net zo hoge financiële sanctie enkel een verlamdend effect uitgaat. Mensen ervaren niet het verschil tussen een boete van 40.000 euro en 80.000 euro, want ze gaan het toch nooit terug kunnen betalen. Als gevolg zien ze ook geen reden meer om zich te houden aan de regels. Daarnaast is het in een 'vangnetsituatie' als de WWB eigenlijk nooit mogelijk om het geld voor 100% terug te vorderen. Een consulent handhaving in gemeente 4 noemde: "De eerste fraudeur die al het geld nog op de rekening hebben staan, die moet ik nog tegenkomen. Of ze gaan ruimer leven, of ze betalen schulden af of ze kopen luxere spullen". Om deze reden pleitte hij dan ook voor de mogelijkheid tot beslaglegging op inboedel, zoals deurwaarders ook kunnen.

Met name handhavers die getypeerd kunnen worden als een 'snor' of een 'bounty-hunter' onderschrijven de nood voor strengere straffen in het strafrechtelijke kader. Zo noemde een sociaal rechercheur in gemeente 3 dat met strengere straffen in het strafrechtelijke kader, je een krachtiger signaal afgeeft aan de klant. "Fraudeer je, prima maar dan heb je de eerstkomende zes maanden nergens recht op, punt!"

### 4.3 Welke uitdagingen liggen er voor de toekomst?

In onze casestudies hebben wij onderzocht hoe handhaving en fraudebestrijding in de praktijk verloopt. Hierbij hebben we aan het eind van elk interview aandacht besteed aan wat er volgens de desbetreffende respondent nodig is om de praktijk van handhaving houdbaar te houden, welke uitdagingen dat in zich heeft en wat daar voor nodig is. Deze reacties hebben we per discipline schematisch weergegeven in tabel 4.2:

Beroepsgroep	Benodigheden	Uitdagingen voor de toekomst
Teamleider/afdelingshoofd	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbetering aansluiting interne processen</li> <li>- Commitment voor de handhavingsafdeling</li> <li>- Capaciteitsuitbreiding</li> <li>- Wetsaanpassing voor meer gemeentelijke autonomie</li> <li>- Een schaalimiet aan interdisciplinaire projecten</li> <li>- Innovatieve handhaving</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politieke aandacht voor handhaving</li> <li>- Attentie voor preventie</li> <li>- Zorgen dat het solidariteitsdoel niet voorbij geschoten wordt.</li> <li>- Professionele dienstverlening in plaats van nieuwe instrumenten of nieuwe werkwijzen</li> </ul>
Beleidsmedewerkers	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uitbreiding huisbezoekmogelijkheden</li> <li>- Uitgebreidere bestandskoppeling, zoals leerplichtgegevens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politieke aandacht voor handhaving</li> <li>- Continue bewuste politiek</li> <li>- Overheid die bewust is van haar eigen aandeel in fraudeproblematiek</li> </ul>
Consulenten <sup>1</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meer tijd voor gedegen onderzoek en klantcontact</li> <li>- Voorlichtingsmogelijkheden aan nieuwe medewerkers</li> <li>- Terugbrengen huisbezoeken</li> <li>- Toename in fraudealertheid</li> <li>- Goede registratie aan de poort</li> </ul>	
Handhavers <sup>2</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Efficiëntere administratie</li> <li>- Opleiding van medewerkers m.b.t. fraudesignalen</li> <li>- Hercontroles en huisbezoeken</li> <li>- 24/7 mentaliteit van andere diensten</li> <li>- Uitgebreidere opsporingsinstrumenten</li> <li>- Tijd om meer en betere onderzoeken af te leveren</li> <li>- Banen op de plank om aan klanten te kunnen geven</li> <li>- Extra handhavers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wetsaanpassing voor permanentere straffen</li> <li>- Kwaliteitsbehoud handhaving</li> </ul>

Tabel 4.2: blik op de toekomst per beroepsgroep

Uit bovenstaande tabel kunnen we opmaken dat op beleids- en managementniveau de huidige aandacht voor handhaving en fraudebestrijding wordt gewaardeerd. Bezorgd is men wel of deze attentie ook nog aanwezig zal zijn na de economische crisis. Daarnaast zijn er zorgen rondom de 'richting' van de aandacht. Een teamleider in gemeente 4 gaf aan dat het mooi is dat er politieke aandacht is voor handhaving en fraudebestrijding, maar het mag niet haar solidariteitsdoel voorbij schieten. Het stelsel van sociale voorzieningen is er in beginsel om mensen te ondersteunen.

Uit de 'benodigheden' komt een beeld naar voren dat binnen alle disciplines de mening heerst dat er niet genoeg middelen voor handen zijn om hun werk naar behoren uit te voeren. Alle disciplines onderscheiden een gebrek aan capaciteit en tijd om onderzoeken beter uit te voeren, aandacht te besteden aan de klant en medewerkers intern op te leiden. Hiermee is de overtuiging weergegeven dat het mooi is dat er politieke aandacht voor het fenomeen fraude is, maar dat de uitvoerende instanties

<sup>1</sup> Met consulenten wordt hier bedoeld op de klant ondersteunende werknemers (zorgconsulenten, inkomensconsulenten, werkcoaches)

<sup>2</sup> Met handhavers wordt hier bedoeld op de klant controlerende medewerkers (sociaal rechercheurs, consulenten handhaving)

nog lang niet de benodigde middelen voor handen hebben om ook gehoor te geven aan deze attentie. Dit geldt ook voor concrete middelen zoals opsporingsinstrumenten, huisbezoeken en hercontroles en uitgebreidere mogelijkheden voor bestandskoppeling.

Twee gemeenten (1 en 6) hopen vooral dat handhaving en fraudebestrijding in de toekomst meer zal zijn dan slechts een controlemiddel. Zij pleitten dan ook voor een meer professionele aanpak (gebaseerd op methodisch en professioneel autonoom handelen) en het bewustzijn dat handhaving een ondersteunend middel is voor de doelgroep. Het resultaat van handhaving dient dus allereerst werk te zijn en geen sanctie. In gemeente 3 wees de geïnterviewde beleidsmedewerker op een bewustwording bij politiek en samenleving over de richting van handhaving. Hij vond dat met maatregelen als de huishoudtoets en de Wet Werken naar Vermogen je calculerende burgers creëert. Als overheid dien je hier bewust van te zijn. Daarnaast dien je als samenleving en politiek bewust te zijn dat wanneer je fraude wilt bestrijden je ook de diepgang van de bestrijdingsmiddelen moet afwegen.

De beschouwingen in dit hoofdstuk leren ons dat gemeenten op eigen en innovatieve wijze handhaving effectiever in te vullen. Met name om het nationale beleid 'voor te zijn' zijn maatregelen getroffen om fraudesignalen in een eerder stadium op te pikken en daar organisatorisch vorm aan te geven. Belemmerende elementen voor effectieve handhaving zijn echter op meerdere niveaus terug te vinden en zijn ook vaak het resultaat van politieke en organisatorische overwegingen. Gemeenten hebben hier op verschillende wijze hun zorg over geuit (tabel 4.2).

Juist omdat deze belemmeringen op zoveel verschillende niveaus manifest worden is het een uitdaging om bouwstenen te formuleren voor effectieve handhaving. Deze bouwstenen dienen recht te doen aan de innovatieve ingrediënten die we binnen gemeenten hebben waargenomen, maar dient ook ingrediënten te bevatten die een antwoord bieden op de belemmeringen, die we hebben geïdentificeerd. In hoofdstuk 5 gaan we verder in op deze bouwstenen van succesvolle handhaving.

## Hoofdstuk 5: Handhaving in ontwikkeling

In dit onderzoek hebben wij een beeld geschetst van de praktijk van handhaving binnen de sociale zekerheid. Hiervoor hebben wij gesproken met verschillende disciplines die te maken hebben met handhaving zoals consultants, coaches, sociaal onderzoekers, teammanagers en afdelingshoofden. Daarbij is het opgevallen dat handhaving en uitkeringsfraude concepten zijn die veel verschillende associaties oproepen en kunnen variëren per gemeente, discipline en individu. Onder meer door deze grote variëteit in opvattingen kunnen de organisatie, het beleid en de implementatie van handhaving en fraudebestrijding er in verschillende gemeenten verschillend uitzien. Wij constateren dat een deel van het beleid van het Ministerie gericht is op het creëren van uniformiteit tussen gemeenten. Aan de ene kant zien wij de noodzaak tot uniformering, aan de andere kant hebben wij in dit onderzoek ook het belang van lokaal maatwerk geïllustreerd. In onze ogen is een juiste balans tussen een preventieve en een repressieve aanpak van doorslaggevend belang voor succesvolle handhaving. In dit slothoofdstuk zullen wij hiervoor vijf bouwstenen aanreiken:

1. Meer kennis over klanten opbouwen;
2. Communiceren en kennis integreren;
3. Meer kennis opbouwen over de omvang en achtergronden van fraude en de netto-effectiviteit van fraudebestrijdingsmaatregelen;
4. Schadelastbeperking centraal stellen in de dienstverlening;
5. Inzetten op werk als de beste vorm van fraudebestrijding.

We zullen elk van deze bouwstenen meer gedetailleerd toelichten.

### 5.1 Bouwstenen van effectieve handhaving

#### 1) *Meer kennis opbouwen van klanten*

Een centraal thema dat in dit onderzoek regelmatig is teruggekeerd, is de wens – of misschien ook wel de noodzaak – om frequenter contact met klanten te hebben en de aanwezige kennis van klanten te integreren. Meer frequente klantcontacten kunnen zowel een preventieve als een repressieve functie hebben. Vanuit een repressief oogpunt zullen meer klantcontacten er naar verwachting toe leiden dat fraudesignalen in een eerder stadium gesignaleerd kunnen worden en dus interventies kunnen worden toegepast. Vanuit een preventief oogpunt zullen meer klantcontacten ertoe leiden dat de klant meer het idee heeft in de gaten gehouden te worden. Hierdoor wordt een extra drempel opgeworpen voor regelovertreding.

In dit onderzoek is duidelijk geworden dat contact met de klanten een belangrijke vorm van fraudebestrijding is, die voor verschillende typen fraudeurs om uiteenlopende redenen goed werkt. De fraudeur die op winstbejag uit is zal wellicht de uitkering beëindigen, of zich conformeren aan de richtlijnen, op het moment dat hij het gevoel heeft dat hij intensief in de gaten wordt gehouden. De fraudeurs die (mede) om andere redenen dan persoonlijk gewin fraude plegen, kunnen in de regelmatige en intensieve contacten worden gewezen op hun rechten en plichten, met name naar aanleiding van eventuele veranderingen in situaties. Hierdoor kan fraude die voortkomt uit

onwetendheid of onbekendheid met de regels makkelijk worden voorkomen. Ook kunnen zij in een vroeg stadium worden geconfronteerd met eventuele vermoedens van fraude. Hiermee worden de gevolgen van het langdurig plegen van bijstandsfraude (zoals een leven dat voor lange tijd in het teken zal staan van het afbetalen van de terugvordering en het mogelijke verlamme effect wat dit met zich mee brengt) voorkomen. Vanuit dat perspectief hebben gemeenten in onze ogen de plicht om burgers tegen zichzelf te beschermen, en dat betekent intensief en frequent contact.

Op basis daarvan zijn wij van mening dat sociale diensten hun klanten zoveel mogelijk persoonlijk moeten spreken. Als wij ervan uit gaan dat een consulent drie herbeoordelingsgesprekken van 30 minuten per dag voert, dan betekent dit dat elke klant elke drie maanden gesproken kan worden, uitgaande van een caseload van 180 en 20 werkdagen per maand. Er zijn geen cijfers bekend over de impact van een dergelijk intensief systeem, maar consulenten met wie wij een dergelijk systeem bespreken, schatten in dat dit een besparing in het uitkeringsvolume tussen de 5% en 20 % zal kunnen opleveren. Deze marge is ruim omdat veel afhangt van de sociaaleconomische kenmerken van de gemeente en het eerdere beleid ten aanzien van fraudebestrijding.

De randvoorwaarde is dat een dergelijke transitie wordt geflankeerd door 'positieve' maatregelen gericht op uitstroom of sociale activering. Dit kunnen speciaal ingekochte trajecten zijn, proefplaatsingen bij reguliere werkgevers, maar ook andere vormen zoals betaald werk of vrijwilligerswerk. Deze randvoorwaarde is van belang om klanten ook iets te 'bieden'. In onze gesprekken met consulenten kwam naar voren dat met name dit aspect zorgt voor een hogere bereidheid van klanten om zich te conformeren aan de handavingsprotocollen.

## *2) Communiceren en kennis integreren*

In het kader van dit onderzoek, maar ook in de nasleep ervan, zijn presentaties gehouden over de bevindingen bij verschillende gemeenten. Bij deze bijeenkomsten waren medewerkers aanwezig vanuit uiteenlopende disciplines, zoals consulenten, coaches, leidinggevendenden, maar ook beleidsmedewerkers en wethouders. Deze gesprekken hadden niet alleen het karakter van het uitwisselen van abstracte kennis over handhaving, maar kregen doorgaans ook het karakter van de uitwisseling van fraudesignalen. Alle aanwezigen zagen de grote meerwaarde van informele bijeenkomsten waarin fraudesignalen werden uitgewisseld en ook andere informatie over klanten werd gedeeld. Informatie over veranderingen in de privésituatie, nieuwe aanknopingspunten voor re-integratie en – indien nodig – de uitwisseling van fraudesignalen.

Een tweede opvallend punt in dit kader is dat de gemeenten die wij gesproken hebben, worstelen met de verschillen in fraude-alertheid tussen medewerkers. Elke handhaver die wij het rechtstreeks vroegen, kon wel de namen van één of twee consulenten noemen die in zijn ogen te weinig fraudesignalen meldde. Maar in plaats van een gerichte aanpak op die enkelingen, neigen gemeenten er toe een abstracte aanpak te kiezen om de fraude-alertheid van het team als geheel te verhogen. Organisatorische ingrepen of trainingen worden dan ingezet, terwijl het coachen en trainen van de fraude-alertheid bij de individuele medewerker wellicht een effectievere en minder omslachtige strategie zou zijn geweest.

Ten slotte: Niet alleen medewerkers van sociale diensten hebben contacten met klanten. Doorgaans zijn er binnen het gemeentelijk apparaat – en daarbuiten - ook anderen die contact hebben met dezelfde



klant. In de praktijk blijkt het al lastig om de signalen van de medewerkers binnen de sociale dienst – handhavers, backoffice, werkcoaches – te integreren. Maar als wij er vanuit gaan dat intensief klantcontact zowel een belangrijke repressieve als preventieve functie heeft, dan is elk contact dat een gemeentelijke medewerker heeft een potentieel belangrijke bron van informatie. Dit kan administratieve handelingen betreffen zoals het behalen van een rijbewijs, maar ook intensievere contacten met bijvoorbeeld leerplichtambtenaren. Het wegnemen van juridische en organisatorische barrières voor het integreren van deze informatie is in onze ogen een belangrijke stap in de verbetering van de dienstverlening aan burgers en de preventie en bestrijding van fraude.

### *3) Meer kennis opbouwen over fraude, fraudeurs en de consequenties van maatregelen*

Zoals eerder beschrijven is het meest recente onderzoek naar het aantal fraudeurs en de aard van fraude uitgevoerd in 2006. Naar het aantal fraudeurs in Nederland kunnen alleen maar hele ruwe schattingen worden gedaan. In onze interviews bleek dat de aannames over het aantal fraudeurs uiteenliepen tussen de 15% en 40%. Hiermee wordt ook weer geschetst hoe weinig er bekend is over het echte aantal fraudeurs.

Een vergroting van de aanwezige kennis dient in onze ogen op drie onderdelen plaats te vinden. In de eerste plaats kan op landelijk niveau worden gewerkt aan een uitbouw van de aanwezige kennis over de omvang, achtergronden en oorzaken van uitkeringsfraude. Herhaling van het onderzoek van Van Gils et al. in 2006 naar de omvang van de potentiële fraude staat daarbij hoog op de prioriteitenlijst. De tijdsreeksen die in de periode 2002-2006 zijn gemaakt, laten duidelijk zien dat de intensivering van de handhaving succes heeft. Nu wordt het effect van handhaving uitsluitend afgemeten aan de opgespoorde fraude, maar inzicht in de omvang van de potentiële fraude maakt het inspelen op ontwikkelingen in de fraude eenvoudiger.

In de tweede plaats kan de informatievoorziening op gemeentelijk niveau beter. Niet alleen kwantitatieve en geaggregeerde informatie over opgespoorde fraudegevallen, maar juist ook meer kwalitatieve gegevens over de achtergronden van individuele gevallen kan helpen om het beeld van de aard, omvang en achtergronden van fraude in specifieke gemeenten scherper te krijgen. Aggregatie van deze gegevens naar het nationale niveau geeft dan ook een veel beter inzicht in ontwikkelingen in fraude.

In de derde plaats is maar weinig bekend over de effectiviteit van handavingsinspanningen. Gemeenten ontwikkelen initiatieven, al dan niet in samenwerking met de RCF's. Hoewel de invoering van de RCF een eerste stap in de goede richting is, is er nog verdere verbetering nodig ten aanzien van inzicht in de effectiviteit van deze initiatieven. Veel gemeenten worstelen – zeker in de huidige tijd van financiële schaarste – met de vraag of zij extra inspanningen moeten doen op het terrein van handhaving. De uitkomsten van dit onderzoek suggereren dat deze inspanningen doorgaans meer opleveren dan ze kosten, maar het bewijs hiervoor is uitsluitend anekdotisch. Nader onderzoek naar de netto-effectiviteit van handavingsinspanningen kan gemeenten over de streep trekken om deze extra inspanningen te doen.

#### 4) *Denken vanuit business-case en schadelastbeperking*

Zoals eerder genoemd maken alle gemeenten gebruik van een eigen registratiesysteem en een verschillende manier van het weergeven van handhavingresultaten. Zo is er verschil in het geboekte besparingsbedrag wanneer er een uitkering wordt beëindigd, variërend tussen de 10.000 tot 15.000 euro. Daarnaast boeken sommige gemeente de bespaarde bedragen alleen per boekjaar. Dit betekent dus dat wanneer een klant twee maanden voor het einde van het boekjaar uit de uitkering wordt gezet, de besparing voor het hele boekjaar wordt gemaakt.

Belangrijker is dat de bespaarde uitkering van een uitkeringsgerechtigde die langer dan een jaar uit de uitkering blijft slechts een jaar meetelt in de afweging die gemeenten maken. Echter, zou het lukken om een klant waarvan de verwachting is dat hij zonder aanvullende inspanning vele jaren in de uitkering zal blijven, aan het werk te helpen, dan is de besparing vele malen hoger dan de ingeboekte 10.000 euro. Deze forsere besparing rechtvaardigt ook intensiever ingrijpen, zowel aan de repressieve zijde als aan de zijde van de re-integratie. Wij pleiten in dat verband dan ook voor een meer 'business-case' benadering. Dat kan op zeer uiteenlopende wijzen worden ingericht. Maar de kerngedachte is dat er een transparant overzicht is van wat een bepaalde inzet kost en wat het oplevert.

#### 5) *Betaald werk als de beste vorm van fraudebestrijding*

Een open deur, maar vrijwel alle respondenten zijn het er over eens dat 'betaalde arbeid' de beste vorm van fraudebestrijding is. Dit betekent in onze ogen ook dat dus meer expliciet kan worden ingezet op de terugkeer naar betaalde arbeid. In onze ogen zijn er op dit moment ten minste twee punten die kunnen worden verbeterd.

Met de invoering van de Wet Werk en Bijstand is de uitstroom uit de bijstand sterk verbeterd. Toch is er nog altijd een aanzienlijke groep bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Voor deze groep is maatschappelijke activering een eerste stap richting terugkeer op de arbeidsmarkt. Maar de inzet van maatschappelijke activering is in sommige gevallen nogal vrijblijvend. Met name zorgconsulenten hebben een zekere mate van terughoudendheid als het gaat om het maken van harde, afdwingbare afspraken met cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Frequentere contacten, vertrekkend vanuit het perspectief van wat de klant nog wel kan, kunnen hieraan bijdragen, evenals de toepassing van sancties indien nodig.

Ten tweede kwam uit dit onderzoek verschillende malen het onderwerp 'bijverdienen' aan de orde. Bij wit bijverdienen gaat het lang niet in alle gevallen om fraude. Soms is er sprake van administratieve slordigheid of problemen in de regelgeving. Maar ook in de uitvoering treden problemen op. Het blijkt in het systeem van de bijstand lastig om afwisselend 'wit' bij te verdienen en een bijstandsuitkering te ontvangen. Wisselende inkomsten leiden tot veel administratieve rompslomp. Daarnaast treedt soms vertraging op in de toekenning van de uitkering, waardoor een cliënt die een korte periode wit heeft bijverdiend, soms te lang moet wachten op zijn uitkering. 'Zwart' bijverdienen is uiteraard een veel duidelijker vorm van fraude, zeker als het structureel is. Tegelijkertijd is het ook een signaal dat betrokkene blijkbaar verdien capaciteit op de arbeidsmarkt heeft. Zwart bijverdienen kan dus ook een eerste stap richting de arbeidsmarkt zijn.

## 5.2 Het handhavingsinstrumentarium

Zoals eerder aangegeven, vinden in veel gemeenten allerhande projecten plaats gericht op preventie, opsporing en sanctionering van uitkeringsfraude. Een ronde langs gemeenten levert veel waardering op voor de creatieve en doortastende manier waarop gemeenten dit onderwerp aanpakken. Van 'jubileum in de bijstand' tot 'bedrijfswagens' of 'waar is de vader', het zijn allemaal voorbeelden van initiatieven waarmee gemeenten fraude trachten op te sporen of voorkomen. Hoewel 'hard' inzicht in de netto-effectiviteit van deze initiatieven ontbreekt, hebben vrijwel alle gemeenten de indruk dat ze werken. Wat dat betreft doen deze initiatieven denken aan de beroemde Hawthorne experimenten uit de jaren '30 van de vorige eeuw. In deze experimenten werd onderzocht of de wijze en de hoeveelheid verlichting binnen een fabriek invloed had op de productiviteit van werknemers. Het bleek dat hoe meer de fabriekshal verlicht was, hoe harder werknemers werkte. Hoewel het empirisch nog steeds bediscussieerd wordt is de algemene overtuiging van het experiment dat werknemers harder gaan werken op het moment dat ze het gevoel hebben dat ze in de gaten worden gehouden (Franke & Kaul, 1978; Gale, 2004). Net als bij de Hawthorne experimenten hebben gemeenten ondanks dat het verklarende mechanisme niet volledig bekend is, het gevoel dat de interventies effect hebben.

Het RCF Kenniscentrum Handhaving ondersteunt gemeenten bij het ontwerpen van effectieve handhaving. Een van de belangrijke taken hierbij is het verzamelen en delen van deze lokale initiatieven. Via de site 'naleving.net' is hiervoor een veelbelovende infrastructuur gecreëerd. Als eerste stap is ook onlangs is door het RCF een productenboek uitgebracht, waarin verschillende instrumenten worden geïntroduceerd die nuttig kunnen zijn bij handhaving (tabel 5.1). Met name voor de bouwstenen 1 en 4 uit de vorige paragraaf biedt dit productenboek nuttige handvatten.

Bouwsteen	Instrument
Uitgebreid kennis nemen van en over klanten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Informatie gestuurd handhaven</i> → Een systematiek om intake, re-integratie en/of opsporingsprocessen efficiënter en effectiever uit te voeren.</li> <li>- <i>Internet rechercheren</i> → fraudeonderzoek in een digitale omgeving. Vermoedens van fraude ook digitaal identificeren</li> <li>- <i>Matchpoint</i> → dienstverleningsconcept gericht op het respecteren van de klant. De klant komt zelf meer in beweging en re-integratie wordt verbeterd</li> <li>- <i>Terugvordering op Maat</i> → een praktisch model ter verbetering van terugvordering. Uitgangspunt is integrale samenwerking met andere partijen en klanten wat incasso verhogend werkt, vorderingen voorkomt en klanten aan het werk houdt.</li> </ul>
Denken vanuit business-case en schadelastbeperking	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Actiegericht agenda (AGA)</i> → diagnose instrument wat een indicatie geeft over hoe de gemeente ervoor staat m.b.t. handhaving.</li> <li>- <i>Besparingscalculator</i> → een instrument wat exact meet hoeveel het beëindigen van uitkeringen oplevert</li> <li>- <i>Effectmeting</i> → Methodiek om effecten van projecten op leefbaarheid en veiligheid te meten op langere termijn</li> <li>- <i>Naleving schrijf je met een C</i> → Instrument ter verbetering van communicatie t.b.v. organisatie imago.</li> </ul>

Tabel 5.1: Productentabel RCF (RCF, 2012)

Hierbij valt op te merken dat het huidige instrumentarium vooral gericht is op het sneller en slimmer opsporen van fraudesignalen. In dit onderzoek is het belang van dergelijke instrumenten duidelijk naar voren gekomen. Daarnaast laat dit onderzoek echter ook de veelvormigheid van uitkeringsfraude zien.

Vanuit dat perspectief zijn handhaving en fraudebestrijding meer dan het effectief opsporen en het uniform weergeven van de resultaten. Handhaving en fraudebestrijding hebben ook een functie wanneer het gaat om het creëren van duurzame uitstroom uit de uitkering en het stimuleren van naleving. Of zoals een van de door ons geïnterviewde handhavers het verwoordde: “Wat je te allen tijde moet voorkomen is een platte kijk op dit werk en dat gevaar ligt er wel. Ik merk dat het heel belangrijk is om heel evenwichtig naar dit werk te blijven kijken”.

## Geraadpleegde bronnen

Bevan, G. & Hood C. (2006) What's measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system, in: *Public Administration* 84(3); p. 517-538

Berg, B.L. (2009) *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*, Boston: Pearson International Edition

Berelson B. (1952) *Content Analysis in Communication Research*, in: Graneheim, U.H. & Lundman, B. (2003) *Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures, and measures to achieve trustworthiness*, in: *Nurse Education Today* 2004 (24); p. 105-112

Blauner, R. (1964). *Alienation and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press

Bruin, de, H. & Ten Heuvelhof, E. (2005) *Handhaving: het spel tussen inspecteur en inspectee*, Uitgeverij Lemma, BV

Brummelkamp, G., Kerckhaert, A., Engelen, M. (2010) *Wat beweegt de fraudeur? Motieven achter fraude met sociale zekerheid*, i.o.v. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Zoetermeer, juni 2010 Research & Beleid bv

Carruthers, E. (1995) 'Prosecuting Women for Welfare Fraud in Ontario: Implications for Equality', in: *Journal of Law & Social Policy* 11: p. 241-62

Christen Democratisch Appèl (1994) *Wat echt telt: werk, veiligheid, milieu*

Christen Democratisch Appèl (1998) *Samenleven doe je niet alleen*

Christen Democratisch Appèl (2002) *Betrokken samenleving, betrouwbare overheid*

Christen Democratisch Appèl (2006) *Vertrouwen in Nederland, vertrouwen in elkaar*

Christen Democratisch Appèl (2010) *Slagvaardig en samen*

Christen Unie (2006) *Duurzaam voor elkaar*

Chunn, D. E. & Gavigan, S.A.M. (2004) *Welfare Law, Welfare Fraud, and the Moral Regulation of the 'Never Deserving' Poor*, in: *Social & Legal Studies* 13(2); p. 219-243

Cornellisse, E. (2011) *Handhaving is geen afdeling*, 24 november 2011

Douglas, M. & Wildavsky, A.B. (1982) *Risk and Culture: An essay on the selection of technical and environmental dangers*, University of California Press (Berkeley)

Eerste Kamer der Staten-Generaal (2012) Huisbezoek voor rechtmatige uitkering  
[http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/31929\\_huisbezoek\\_voor](http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/31929_huisbezoek_voor) (06-12-2012)

Engbersen, G. (2006) *Publieke Bijstandsgeheimen: het ontstaan van een onderklasse in Nederland*, Amsterdam University Press, Amsterdam Academic Archive

Engelen, M. (2011) Kennismaking met de notoire fraudeur: voorstel voor een onderzoek naar gedrag, kenmerken en maatregelen, Zoetermeer, 28 oktober 2011

Fenger, M. Steen, M. van der, Groeneveld, S. Torre, L. van der, Wal, M. de, Frissen, P. & Bekkers, V. (2011) *Sociaal Beleid en Legitimiteit: achtergronden, ontwikkelingen en dilemma's*, VOC Uitgevers, B.V. Nijmegen

Fenger, M. & Voorberg, W. (2012) You reap what you sow? The unintended consequences of the fight against welfare fraud, Paper for the Policy & Politics Conference, Bristol, September 2012

Franke, R.H. & Kaul, J.D. (1978) The Hawthorne Experiments: First Statistical Interpretation, in: *American Sociological Review* 43: p. 623-643

Gale, E.A.M. (2004) The Hawthorne studies – a fable of our times? In: *QJM* 97: p. 439-449

Gils, van. P., Frank, L. & Van der Heijden, P. (2007) *Regelovertreding in de WAO, WW en WWB in 2006*, Utrecht, mei 2007

Graneheim, U.H. & Lundman, B (2004) Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness, in: *Nurse Education Today* 24; p. 105-112

Gustafson, K. S. (2011) *Cheating Welfare: public assistance and the criminalization of poverty*, New York University Press

Heijden, van. 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

Hyman, D.A. (2001) Health care fraud and abuse: market change, social norms, and the trust “reposes in the workmen” in: *Journal of legal studies* (June 2001); p. 531-567

Inspectie Werk en Inkomen (2002) *Integrale Rapportage Handhaving 2001*, Den Haag

Inspectie Werk en Inkomen (2003) *Integrale Rapportage Handhaving over 2002*, Den Haag

Inspectie Werk en Inkomen (2004) Integrale Rapportage Handhaving 2003, Den Haag

Inspectie Werk en Inkomen (2005) Integrale Rapportage Handhaving 2004, Den Haag

Inspectie Werk en Inkomen (2006) Integrale Rapportage Handhaving 2005, Den Haag

Inspectie Werk en Inkomen (2007) Integrale Rapportage Handhaving 2006, Den Haag

Inspectie Werk en Inkomen (2008) Integrale Rapportage Handhaving 2007, Den Haag

Inspectie Werk en Inkomen (2009) Integrale Rapportage Handhaving 2008, Den Haag

Inspectie Werk en Inkomen (2010) Integrale Rapportage Handhaving 2009, Den Haag

Inspectie Werk en Inkomen (2011) Integrale Rapportage Handhaving 2010, Den Haag

Inspectie Werk en Inkomen (2011) Het Naleven van Verplichtingen, in opdracht van: Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag december 2011

Krippendorff, K. (1980) *Content Analysis: An Introduction to its methodology*. The Sage Commtext Series, Sage Publications Ltd. London

Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, Russel Sage Foundation, New York

Lensvelt-Mulders, G., Van Gils, G. & Van der Heijden, P. (2000) Een overzicht van schattingsmethoden voor de omvang van fraude, Ministerie van Justitie, Utrecht, december 2000

McKeever G. (1999) Detecting, Prosecuting and Punishing Benefit Fraud: The Social Security Administration (Fraud) Act 1997, in: *the Modern Law Review Limited*, Blackwell Publishers, Oxford

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002) Handhavingsprogramma, 2003-2006

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2005) Hoogwaardig Handhaven, Albani Drukkers, Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007) Handhavingsprogramma, 2007-2010

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2010) Integrale Rapportage Handhaving 2010, Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2011) Handhavingsprogramma, 2011-2014

Minister Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2011) Aanpak Fraude, Den Haag 10 maart 2011

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2012) Wijziging van de wetgeving op het beleidsterrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de harmonisatie en aanscherping van de sanctiemogelijkheden ter versterking van de naleving en handhaving en bestrijding van misbruik en fraude (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving), nota naar aanleiding van het verslag; Den Haag 15 juni 2012

Nu.nl (2012) Uikering weg bij frustreren baankans, 06-06-2012

<http://www.nu.nl/economie/2828043/uitkering-weg-bij-frustreren-baankans.html> (16-08-2012)

Openbaar Ministerie (2008) *Aanwijzing sociale zekerheidsfraude, aanwijzing i.d.z.v. artikel 130 lid 4 wet RO*

<http://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht/fraude/@155210/aanwijzing-sociale/> (29-06-2012).

Partij van de Arbeid (1994) Wat mensen bindt

Partij van de Arbeid (1998) Een wereld te winnen

Partij van de Arbeid (2002) Samen voor de toekomst: Idealen en ambities 2010

Partij van de Arbeid (2006) Samen Sterk: Werken aan een beter Nederland

Partij van de Arbeid (2010) Iedereen telt mee: De kracht van Nederland

Perry, J. (2000). Bringing society in: towards a theory of public service motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, 471-488.

Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding (2012) Productenboek, Utrecht

RTL Nieuws (2012) Kamp wil boete uitkeringsfraude vertienvoudigen, 6 juni 2012

<http://www.gemistvoornmt.nl/a.aspx/1338871501/3> (29-06-2012)

Socialistische Partij (1994) Stem tegen, stem SP

Socialistische Partij (1998) Tegengas!

Socialistische Partij (2002) Eerste weg links



Socialistische Partij (2006) Een beter Nederland voor hetzelfde geld

Socialistische Partij (2010) Een beter Nederland voor minder geld

Tennekes, J. (1999) Geruchten van fraude. Verhalen van normvervaging, in: *Beleidswetenschap 12(2)*, 1998; p. 120-137

Tummers, L. (2012) Policy Alienation: Analyzing the experiences of public professionals with new policies, doctoral thesis, Erasmus University Rotterdam

Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (1994) Nederland moet weer aan de slag

Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (1998) Investeren in uw toekomst

Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (2002) Ruimte, respect en vooruitgang

Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (2006) Voor een: Samenleving met ambitie

Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (2010) Orde op zaken: zeker nu

VVD & PvdA (2012) Bruggen slaan: Regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012

Westerhof, E. Dodewaard (red.), M van, Haas, P (red.) (2011) De Cirkel van Naleving: Sociale Diensten en hun handhavingspraktijk, Divosa, 18 oktober 2011

Wildavsky, A. (1987) Choosing preferences by constructing institutions: a cultural theory of preference formation, in: *The American Journal Political Science Review vol. 81(1)*; pp. 3-22

### **Kranten (expliciet naar verwezen in bijdrage)**

Algemeen Dagblad, Aanval op de fraude in de bijstand; Kamer en Ter Veld geschrokken van uitkomsten onderzoek, 4 december 1992;

Algemeen Dagblad, Peper: geheim houden rapport over fraude is fout, 16 maart 1993

Algemeen Dagblad, Meer bijstandsfraude ontdekt in Haarlem, 17 februari, 1994

Algemeen Dagblad, Offensief tegen bijstandsfraude, 3 mei 2003

Algemeen Dagblad, Winst van loterij naar fiscus; Belastingdienst Rotterdam slaat schuldenaars aan, 31 december 2004

Algemeen Dagblad, Bijstandsfraude opgespoord via de watermeter, 4 mei 2005

Algemeen Dagblad, Aboutaleb eens over oordeel Rutte, 20 mei 2007

NRC, De regels als schuldige, 1 maart 1993

NRC, A. van der Zwan voor onderzoek naar fraude met bijstand genoemd, 10 maart 1993

NRC, Van verrekijsker naar microscoop; een kentering in de fraudebestrijding, 13 maart 1993

NRC, Wethouder ziet geen reden om af te treden, 16 maart 1993

NRC, Klein deel werklozen werkt zwart, 16 juni 1993

NRC, Kamer verdeeld over nieuwe opzet bijstand, 15 oktober 1993

NRC, Steun beter toezicht fraude, 7 april 2005

NRC, Daling bijstand in Rotterdam, 25 april 2007

NRC, Rutte zette aan tot discriminatie, 21 mei 2007

NRC, Een controle op staat, 22 mei 2007

NRC, 30 procent meer uitkeringsfraude, belachelijk lage straffen opschroeven, 06 Juni 2012  
<http://www.nrc.nl/nieuws/2012/06/06/30-procent-meer-uitkeringsfraude-belachelijk-lage-straffen-op-schroeven/> (11 July 2012)

NRC, 30 procent meer uitkeringsfraude, 'belachelijk lage straffen omhoog', 6 juni 2012  
<http://www.nrc.nl/nieuws/2012/06/06/30-procent-meer-uitkeringsfraude-belachelijk-lage-straffen-op-schroeven/> (29-06-2012)

Het Parool, Fraude bijstand al lang bekend bij Kamerleden, 16 maart 1993

Het Parool, Onderzoek: sociale fraudeur bestaat niet, 25 maart 1993

Het Parool, Samenleving vooral streng voor sociale fraude, 18 juni, 1993

Het Parool, Verstand had naar Marokko gemoeten, 18 april 2001

Het Parool, Begrip voor fraude snel afgenomen; Nederlander wordt strenger, 29 maart 2004

Het Parool, Bewoners postcodegebied hebben in totaal 110.000 euro schuld uitstaan, 31 december 2004

Het Parool, 'Strengere controle werkt'; waarom zeggen mensen zo snel: laat maar zitten?, 11 mei 2006

Het Parool, Sargentini: weigeren huisbezoeken mag; 'Behandel mensen met uikering niet als criminelen', 12 mei 2006

Het Parool, Aboutaleb negeerde kritiek bijstandscntrole; wie het er niet mee eens is, kan naar de rechter stappen, 13 mei 2006

Telegraaf, Jacht bijstandsfraude sloopt personeel, 20 juli 2004

Telegraaf, Rutte: gerichte controle fraude moet in de wet, 20 mei 2007

Trouw, Kok, sok en surf, 4 januari 1992

Trouw, De politiek weet zich nog geen raad met nieuwe relatievormen, 5 december 1992

Trouw, PvdA: verantwoordelijkheid bijstand bij gemeenten, 11 december 1992

Trouw, Rapport bijstandsfraude vier jaar lang verzwegen, 25 februari 1993

Trouw, Bijstandsfraude niet alleen door lastige regels, 26 maart 1993

Trouw, Bijstandsfraudeurs niet te zeer korten, 12 januari 1995

Trouw, Kamer: Verstand doet onverstandig, 19 april 2001

Trouw, Sociale dienst zoekt dure auto's, 31 december 2006

### **Expertinterviews**

Interview Divosa, afgelegd op 27-03-2012

Interview Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, afgelegd op 06-03-2012

Interview Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, afgelegd op 16-03-2012

Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding, afgelegd op 20-01-2012

Interview VNG, afgelegd op 29-03-2012

## **Casestudies**

### *Gemeente 1*

#### *Bestudeerde bronnen:*

- Beleidsregels Wet Werk en Bijstand 2010
- Dienstverleningsconcept 2010
- Jaarverslag 2010
- Handhavingsprogramma 2011-2014
- Programma Jaarplan Team Handhaving

#### *Geïnterviewd:*

- Unitmanager
- Senior beleidsmedewerker
- Senior Werkcoach
- Inhoudelijk Handhavingsspecialist

### *Gemeente 2*

#### *Bestudeerde bronnen:*

- Visiedocument
- Resultaten handhaving
- Jaarplan 2012

#### *Geïnterviewd:*

- Hoofd Afdeling Bijzondere Onderzoeken
- Senior Handhaver

### *Gemeente 3*

#### *Bestudeerde bronnen:*

- 4<sup>e</sup> kwartaalrapportage 2010
- 3<sup>e</sup> kwartaalrapportage 2011
- Beleidskader Werk & Re-integratie 2011-2014
- Activiteitenkader 2011

#### *Geïnterviewd:*

- Teamchef Afdeling Bijzondere Onderzoeken
- Sociaal onderzoeker (2x)

### *Gemeente 4*

#### *Bestudeerde bronnen:*

- Handhavingsplan WB 2007-2010
- Jaarverslag 2009

- Handhavingsplan 2011-2014
- Concept jaarverslag 2012

*Geïnterviewd:*

- Teammanager
- Senior handhaver
- Handhavingsconsulent
- Senior beleidsmedewerker

*Gemeente 5*

*Bestudeerde bronnen:*

- Concept teamplan 2010
- Teamplan 2010
- Teamplan 2012

*Geïnterviewd:*

- Teammanager
- Zorgconsulent
- Sociaal Rechercheur

*Gemeente 6*

*Bestudeerde bronnen:*

- Actieplan 2010-2014
- Afdelingsplan 2012
- Jaarverslag Sociale Recherche 2011
- Jaarverslag Team Handhaving 2011

*Geïnterviewd:*

- Teamleider Handhaving
- Afdelingshoofd Juridische Zaken
- Consulent handhaving
- Werkcoach
- Inkomensconsulent