

Bijstandsfraudeverhalen

Een analyse van bijstandsfraudeurs, fraudegebeurtenissen en handhavingspraktijken in de gemeente Capelle aan den IJssel



Erasmus Universiteit Rotterdam
Bestuurskunde

S.W. Goud
September, 2013



Bijstandsfraudeverhalen

Een analyse van bijstandsfraudeurs, fraudegebeurtenissen en handhavingspraktijken in de gemeente Capelle aan den IJssel

Universiteit:

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen

Opleiding: Bestuurskunde (Public Administration), *specialisatie Beleid en Politiek*
Graad: Masterscriptie (MSc.)
Naam student: Sebastiaan Willem Goud
Studentnummer: 362780

Eerste begeleider: Dr. H.J.M. Fenger
Tweede begeleider: Dr. A. van Buuren

Afstudeerdatum: Vrijdag 18 oktober 2013
Plaats: Rotterdam

Onderzoeksorganisatie:

Gemeente Capelle aan den IJssel
Sociale Zaken, afdeling Inkomen

Oprichtgever: M. van Velsen (Unithoofd Inkomen)
Praktijkbegeleider: B. Vroegindewij (Senior Inkomensconsulent)

Onderzoekperiode: februari 2013 - augustus 2013

Voorwoord

Het einde van mijn studietijd aan de Erasmus Universiteit is met de afronding van deze masterscriptie '*Bijstandsfraudeverhalen*' in zicht gekomen. Terugkijkend op het afstudeertraject, kan ik vaststellen dat ik enorm veel heb geleerd, door kennis te hebben mogen maken met de complexe wereld van de bijstand. Eén van de belangrijkste zaken die ik ervaren heb, is dat fraude niet zo eenvoudig en simpel is vast te stellen als dit van de buitenkant wellicht lijkt. Daarnaast is geen enkele fraudezaak hetzelfde, door veelal complex persoonlijke verhalen. De afbeeldingen op de voorkant van dit rapport symboliseren verschillende vormen van bijstandsfraude, zoals een samenwoning en zwart werk. De titel van deze scriptie sluit aan op deze afbeeldingen en is gebaseerd op waargebeurde verhalen van bijstandsfraudeurs in de gemeente Capelle aan den IJssel.

In deze gemeente, op de afdeling Sociale Zaken, heb ik gedurende een half jaar mogen werken met de mensen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de bijstandsvoorziening. De omstandigheden waar deze mensen dagelijks mee te maken hebben, maakte mij duidelijk dat het zijn van consulent of handhavers geen eenvoudig beroep is. Hoe weet je immers of iemand fraudeert of de waarheid spreekt? Consulents hebben dagelijks te maken met klanten die persoonlijke problemen hebben, in hun passie om mensen te helpen worden zij daarbij ook geconfronteerd met leugens en bedrog. Toch moeten zij bij elke nieuwe bijstandsaanvraag objectief en zonder vooroordeel beoordelen of iemands bijstandsaanvraag terecht is.

Gedurende mijn onderzoeksperiode bij de gemeente heb ik de situaties van verschillende bijstandsfraudes in kaart gebracht. De bijstandsfraudeverhalen zijn de input geweest voor deze scriptie. Ik zou de verhalen niet hebben kunnen opstellen zonder de warme steun en openheid van mijn collega's. Daarvoor wil ik iedereen hartelijk danken, in het bijzonder de inkomensconsulents en sociaal rechercheurs. Speciale dank gaat daarbij ook uit naar Fred Struik en Dirk Heddema die mij hebben geholpen met het samenstellen van de fraudeverhalen en waarvan ik de mogelijkheid kreeg om 'mee op pad te gaan' met huisbezoeken. Door handhaving in de praktijk mee te maken, kwam de persoonlijke sfeer van klanten zeer dichtbij en kon ik mij een goede voorstelling maken van de fraudegebeurtenissen en het werk van handhaving. Daarnaast wil ook Marga van Velsen bedanken voor de mogelijkheid die zij mij bij de gemeente gaf en in het bijzonder Bram Vroegindewij, voor zijn begeleiding en de manier hoe hij mij snel kennis leerde maken met de organisatie.

Het traject van afstuderen betrof ook het in praktijk brengen van kennis. Kennis op het gebied van interviews en overheidsinstanties en op het gebied van wetenschap. Het opstellen van een goed theoretisch kader waarop ik mijn onderzoek kon funderen, vormden dan ook één van de grootste uitdagingen. Daarvoor wil ik Guido Brummelkamp bedanken, voor het interessante gesprek wat we hebben gevoerd over zijn onderzoek 'Wat beweegt de fraudeur'. Dit onderzoek vertoont raakvlakken, waardoor ik zijn inzichten en kennis goed heb kunnen gebruiken. In het bijzonder wil ik ook bedanken, Menno Fenger, voor zijn sturing tijdens het onderzoeksproces en de hulp bij het maken van de stap van theorie naar empirie. Op belangrijke momenten wist hij mij de goede kant op te sturen en zijn ervaringen en kennis van de praktijk hebben mij geholpen dit traject goed te kunnen voltooien. Mijn tweede begeleider Arwin van Buuren wil ook bedanken, vooral voor zijn feedback die ervoor heeft gezorgd dat dit rapport de juiste aanvullingen kreeg die het verdiende.

In de persoonlijke sfeer gaat mijn speciale dank gaat uit naar mijn ouders. Zij hebben mij de mogelijkheid gegeven deze studie te kunnen volgen en hebben voor mij klaar gestaan als dat nodig was. Tot slot, maar niet in de laatste plaats, wil ik mijn vrienden en studiegenoten bedanken voor de onderlinge steun en het plezier dat we de afgelopen paar jaar met elkaar hebben gehad.

Sebastiaan Goud - Strijen, september 2013

Samenvatting

De bijstandsvoorziening valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten en wordt door hen uitgevoerd en gefinancierd, zoals dit is vastgelegd in de Wet Werk en Bijstand (WWB). Klanten die een bijstandsuitkering ontvangen, moeten voldoen aan de inlichtingenplicht. De inlichtingenplicht verplicht klanten om wijzigingen door te geven die van invloed kunnen zijn op de rechtmatigheid van de uitkering, het gaat om wijzigingen op gebied van o.a. inkomsten, vermogen en woonsituaties. Onrechtmatig gebruik van uitkeringsgeld leidt daarbij tot fraude. Bijstandsfraude komt met enige regelmaat in de media naar voren, daarbij beweren sommige bronnen dat er veel meer bijstandsfraude wordt gepleegd dan dat er wordt opgespoord. Door deze berichtgevingen rijst de vraag op: *Wat weten we eigenlijk over bijstandsfraude en fraudeurs?*

Gemeenten proberen fraude op te sporen en tegen te gaan door gebruik te maken van risicoprofielen. Alhoewel dit instrument gemeenten enige handvatten geeft, zijn risicoprofielen vrij algemeen en geven zij geen informatie over specifieke fraudegebeurtenissen. De hiervoor gestelde vraag lijkt daarmee nog niet beantwoord. De doelstelling van dit onderzoek luidt om op basis van kwalitatieve informatie, zoals het inzichtelijk van de achtergronden van bijstandsfraude, bij te dragen aan het verbeteren en ondersteunen van het gemeentelijke handhavingsbeleid. Het onderzoek is daartoe uitgevoerd bij de gemeente Capelle aan den IJssel, waarbij de fraudedossiers van 2012 als onderzoekobject diende. De centrale vraag van het onderzoek luidde: *"Wat zijn de achtergronden, aard en omvang van de opgespoorde bijstandsfraudegevallen uit 2012 in de gemeente Capelle aan den IJssel en hoe kunnen deze gegevens bijdragen aan de verbetering van de aanpak van bijstandsfraude?"*

Om de vraagstelling te kunnen beantwoorden, zijn de componenten uit de vraag gedefinieerd en theoretisch onderbouwd. De criminologie leert dat fraudeurs een bepaalde gelegenheid moeten zien om fraude te plegen en zij daarnaast de motivatie moeten hebben om hiertoe over te gaan en dit te rationaliseren. Daarnaast moeten zij de capaciteiten hebben om van de gelegenheid gebruik te kunnen maken. Deze kenmerken kunnen worden samengevat met de *persoonlijke context* van de fraudeur. Mensen leven over het algemeen niet alleen en daarom kunnen de achtergronden van fraude niet alleen worden verklaart met de persoonlijke context. Ook de sociale omgeving waarin iemand leeft en de opvattingen van die omgeving hebben invloed op de keuzes van mensen. De *sociale context* van de fraudeur vormt daarmee het tweede aspect dat invloed heeft op de achtergronden. Hierbij gaat het erom in hoeverre iemand zich voelt aangesloten bij een groep en het groepsdenken en in hoeverre iemand zich laat leiden door voorgeschreven regels zoals de wet en algemeen geldende normen. De kennis hierover leidt tot een overzicht van culturen van bijstandsfraudeurs.

In 2012 werden 310 fraudeonderzoeken afgehandeld door de afdeling Bijzonder Onderzoek van de gemeente Capelle aan den IJssel. In niet alle gevallen was er sprake van fraude, waardoor 227 dossiers overbleven. Deze dossiers werden eerst onderscheiden naar de 'aard' van de fraude. Onder de paraplu van bijstandsfraude vallen namelijk veel verschillende vormen die allemaal specifieke kenmerken hebben, te weten: woon- en leefvormfraude, domiciliefraude, zwarte fraude, witte fraude, grijze fraude, vermogensfraude, schending informatieplicht en overige fraudevormen. Uit de 227 dossiers zijn, verdeeld over de verschillende typen, 35 unieke klanten gekozen die zijn onderzocht op de hiervoor genoemde contextfactoren. Met behulp van inhoudsanalyse, observaties en interviews met consultants en handhavers zijn de resultaten opgesteld. Deze zijn vormgegeven in chronologische verhaallijnen. Van elk van de onderzochte dossiers is het proces van bijstandsaanvraag tot de ontdekking van de fraude in kaart gebracht. Elf van deze fraudeverhalen zijn daarbij in dit rapport opgenomen ter illustratie van de situaties per fraudetype.

De motieven hadden voornamelijk een financiële achtergrond, maar de oorsprong van deze financiële motieven verschilden. Zo pleegde alleenstaande vrouwen voornamelijk fraude om hun onafhankelijkheid te kunnen behouden als zij bij een nieuwe partner introkken (woon- en leefvormfraude). Klanten met grote financiële problemen pleegde fraude om met extra geld wat meer lucht te hebben (witte fraude) en weer anderen om er rijker van te worden. Fraude werd echter ook gepleegd vanuit nalatigheid, waarbij sommige taalproblemen hadden, de regels niet te kennen of gewoon niet geïnteresseerd waren. Zij regeerden bijvoorbeeld niet op schriftelijke oproepen van de gemeente (schending van de informatieplicht) of zaten in detentie zonder dit te melden.

De meeste fraudeurs hadden een passieve of beperkte arbeidsparticipatie, zij waren daarbij gemiddeld laag opgeleid en kende voor een deel ook psychologische problemen. Alhoewel deze resultaten duiden op 'lage capaciteiten', zagen zij wel de gelegenheden om te frauderen. Vooral fraudes waarbij de gemeente afhankelijk is van tips van burgers, maatschappelijke organisaties of van de consulents, zijn lastig op te sporen. Van deze fraudes bleken de signalen soms al bij de intake aanwezig te zijn. Op het gebied van integriteit bleek 40% van de klanten al eerder fraude te hebben gepleegd en wordt de recidivekans door de handhavers op meer dan 50% geschat. Over het algemeen hadden de klanten weinig op met de wet en algemeen geldende normen.

De kennis van de contextfactoren leert op het preventieve vlak dat de effectiviteit van voorlichting verbeterd kan worden door klanten in groepsverband te informeren, waardoor ook de nalatigen bereikt worden. Daarnaast wordt geadviseerd de uitkeringsintake bij alleenstaande vrouwen, klanten die gescheiden zijn of verlaten en bij frauderecidivisten thuis af te leggen. Deze groepen klanten vormen een risico op voornamelijk woon- en leefvormfraude, die vaak al bij de start van de uitkering gaande is. Door de huiselijke intake kan op een vriendelijke manier direct de thuissituatie worden gecontroleerd. De meeste fraudes ontstaan echter gedurende de uitkering. Om de signalen hiervan te kunnen onderscheppen, luidt het derde advies om meer klantcontacten te organiseren. Daarvan gaat tevens een preventieve werking uit omdat de klanten weten dat zij worden gecontroleerd. Het organiseren van meer klantcontacten vergt tijd en middelen die gemeenten niet in overvloed hebben, daarom luidt het vierde advies om de afdelingen die klantcontacten hebben te integreren. De consulents zijn verdeeld over rechtmatigheids- en doelmatigheidsstaken, deze scheiding zorgt soms voor tegengestelde belangen. Daarnaast blijken fraudesignalen soms wel aanwezig te zijn, maar worden deze niet altijd met elkaar gedeeld. Door de integratie van rechtmatigheids- en doelmatigheidsafdelingen, zijn er meer consulents beschikbaar voor klantcontacten, kunnen fraudesignalen sneller worden gedeeld en is meer onderlinge afstemming mogelijk.

Het vijfde advies heeft betrekking op de complexe uitzichtloze situatie van sommige frauderende klanten. Door het sanctioneren (tijdelijk verlagen) van de uitkering, lopen de schulden van deze klanten alleen maar meer op. Daarnaast voelen deze klanten een dergelijke sanctie niet, maar versterkt dit hun hopeloze situatie. Deze klanten kunnen dan ook beter geholpen worden, door naast de uitkering extra inkomen toe te staan wat gebruikt wordt om schulden af te lossen. Zo krijgen deze klanten perspectief en kan de gemeente hier een gereguleerde rol in handen nemen. Het laatste advies heeft betrekking op moedwillige fraudeurs, die frauderen om hier rijker van te worden. Deze groep kan worden gestopt door hen op zo'n manier te beboeten dat de kosten hoger zijn dan de baten. Met de 'nieuwe fraudewet' hebben gemeenten meer middelen gekregen om deze straffen op te leggen. De moedwillige calculerende fraudeurs kunnen zo worden gestopt.

Inhoudsopgave

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1] | Inleiding - <i>De Bijstandsvoorziening</i> | 9 |
| 1.1 | Projectkader | 9 |
| 1.2 | Probleemstelling | 11 |
| 1.2.1 | Doelstelling | 11 |
| 1.2.2 | Vraagstelling | 11 |
| 1.2.3 | Deelvragen | 11 |
| 1.3 | Relevantie | 13 |
| 1.3.1 | Maatschappelijke relevantie | 13 |
| 1.3.2 | Wetenschappelijke relevantie | 13 |
| 1.4 | Leeswijzer | 14 |
| 2] | Context – <i>De Wet Werk en Bijstand; rechtmatigheid en fraude</i> | 15 |
| 2.1 | Wie heeft er recht op bijstand? | 15 |
| 2.2 | Welke plichten horen bij de bijstand? | 16 |
| 2.2.1 | Bijstandsfraude als schending van de inlichtingenplicht | 16 |
| 2.3 | Bijstandsfraude en de politieke opinie | 16 |
| 2.3.1 | De nuance tussen fraude en overtredingen | 17 |
| 3] | Theoretisch Kader – <i>Theorieën over fraude en handhaving</i> | 18 |
| 3.1 | De elementen van fraude | 18 |
| 3.1.1 | Motivatie en gelegenheid | 19 |
| 3.1.2 | Integriteit en capaciteit | 20 |
| 3.2 | De persoonlijke en sociale context van de fraudeur | 21 |
| 3.2.1 | De persoonlijke context van de fraudeur | 21 |
| 3.2.2 | De sociale context van de fraudeur | 23 |
| 3.2.3 | De wederkerige werking van de persoonlijke en sociale context | 24 |
| 3.3 | De verschijningsvormen en omvang van bijstandsfraude | 25 |
| 3.3.1 | Typen bijstandsfraude | 25 |
| 3.3.2 | Omvang van bijstandsfraude | 26 |
| 3.4 | Gemeentelijk handhavingsbeleid | 27 |
| 3.4.1 | De institutionele context van gemeentelijkbeleid en de contactambtenaar | 27 |
| 3.4.2 | De handhavingsketen | 28 |
| 3.4.3 | Preventieve en repressieve handhavingsmaatregelen | 28 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 3.5 | Theoretische inzichten en variabelen _____ | 30 |
| 3.5.1 | Centrale begrippen uit theoretische inzichten omtrent vormen, omvang en achtergronden van bijstandsfraude _____ | 30 |
| 3.5.2 | De contingentiebenadering van het gemeentelijke handhavingsbeleid _____ | 31 |
| 3.5.3 | Conceptueel model _____ | 31 |
| 4] | Methodologie – Opzet en uitvoering van het onderzoek _____ | 33 |
| 4.1 | Operationalisatie _____ | 33 |
| 4.2 | Methoden en technieken _____ | 36 |
| 4.3 | Betrouwbaarheid en validiteit _____ | 38 |
| 5] | Empirie - Bijstandsfraudeverhalen _____ | 40 |
| 5.1 | Woon- en leefvormfraude _____ | 40 |
| 5.2 | Domiciliefraude _____ | 44 |
| 5.3 | Zwarte fraude _____ | 46 |
| 5.4 | Witte fraude _____ | 49 |
| 5.5 | Grijze fraude _____ | 50 |
| 5.6 | Vermogensfraude _____ | 51 |
| 5.6.1 | Vermogensfraude met auto's _____ | 52 |
| 5.7 | Schending informatieplicht _____ | 53 |
| 5.7.1 | Detentie en voortvluchtig _____ | 55 |
| 5.8 | Overige fraudevormen _____ | 56 |
| 6] | Analyse – De context van de fraudeur en werking van het handhavingsbeleid _____ | 58 |
| 6.1 | Een analyse van de persoonlijke context van de fraudeur _____ | 58 |
| 6.1.1 | Motivatie _____ | 58 |
| 6.1.1.1 | Motief om te frauderen _____ | 59 |
| 6.1.1.2 | Bewuste of onbewuste fraude? _____ | 60 |
| 6.1.1.3 | Financiële situatie van klanten _____ | 60 |
| 6.1.2 | Gelegenheid _____ | 61 |
| 6.1.3 | Integriteit _____ | 61 |
| 6.1.3.1 | Bijstandsfraudeverleden van klanten _____ | 61 |
| 6.1.3.2 | Houding van de klant ten opzichte van het fraudeonderzoek en de constatering_ | 62 |
| 6.1.3.3 | Wat is de kans op recidive? _____ | 63 |
| 6.1.4 | Capaciteit _____ | 63 |
| 6.1.4.1 | Arbeidsparticipatie en opleiding _____ | 64 |
| 6.1.4.2 | Beperkingen _____ | 65 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 6.2 | Een analyse van de sociale context van de fraudeur _____ | 66 |
| 6.2.1 | De groepsdimensie van frauderende bijstandsklanten _____ | 66 |
| 6.2.2 | De voorschriftendimensie van frauderende bijstandsklanten _____ | 67 |
| 6.2.3 | De culturen van frauderende bijstandsklanten _____ | 68 |
| 6.3 | Een analyse het gemeentelijke handhavingsbeleid _____ | 68 |
| 6.3.1 | Informeren en dienstverlening op maat _____ | 68 |
| 6.3.2 | Controleren op maat _____ | 69 |
| 6.3.3 | Sanctioneren op maat _____ | 70 |
| 6.4 | Analytische inzichten en verbanden _____ | 71 |
| 6.4.1 | Belangrijkste observaties van de contextfactoren _____ | 71 |
| 6.4.2 | Belangrijkste observaties van het gemeentelijke handhavingsbeleid _____ | 71 |
| 6.4.3 | De mate van overeenstemming tussen contextfactoren en het gemeentelijke handhavingsbeleid _____ | 72 |
| 7] | Conclusies & Aanbevelingen _____ | 74 |
| 7.1 | De effectiviteit van het handhavingsbeleid _____ | 75 |
| 7.2 | Aanbevelingen _____ | 76 |
| 8] | Reflectie _____ | 78 |
| | Bronnenlijst: _____ | 80 |
| | Bijlage A _____ | 84 |

1] Inleiding - *De Bijstandsvoorziening*

In de wereld van de sociale zekerheid neemt de bijstandsuitkering een bijzondere positie in. De bijstand is namelijk, na de werknemersverzekeringen zoals de Werkloosheidswet, Ziektewet en WIA/WAO, de laatste sociale voorziening en geldt daarbij als 'vangnet' van de samenleving om iedere Nederlander een bestaansminimum te kunnen garanderen. De bijstand werd in 1965 in Nederland ingevoerd als de Algemene Bijstandswet (ABW), daarmee kwam de zorg voor armen bij de overheid te liggen en werd de bijstand een wettelijk recht. Deze wet heeft zich door de tijd heen geëvolueerd naar de Algemene bijstandswet (Abw) in 1996 tot de Wet Werk en Bijstand (WWB) in 2004, welke nu nog steeds geldt. De naamswijziging van de wet geeft al aan dat de nadruk door de tijd heen meer op werk is komen te liggen en minder op bijstand. Het uitgangspunt van de WWB is dan ook dat iedereen zoveel mogelijk in zijn eigen levensonderhoud moet kunnen voorzien.

Om voor een bijstandsuitkering in aanmerking te komen, moeten aan bepaalde plichten worden voldaan. Zo moet de bijstandsgerechtigde (hierna *klanten of bijstandsklanten* genoemd) er zelf alles aan doen om betaald werk te vinden en de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten, uitzonderingen i.v.m. arbeidsongeschiktheid daargelaten. Daarnaast moeten bijstandsklanten alle gegevens die van invloed kunnen zijn voor het recht op bijstand overleggen aan de gemeente waarvan zij de uitkering ontvangen, dit heet de inlichtingenplicht. Hierbij moet gedacht worden aan gegevens m.b.t. inkomsten, arbeid, bezittingen, woonsituatie, vakanties en detentie (Stimulansz, 2013). Met de inlichtingenplicht wordt de rechtmatigheid van de bijstandsuitkering gecontroleerd, immers alleen zij die echt niet anders kunnen, mogen aanspraak maken op deze voorziening. Het niet naleven van de inlichtingenplicht kan ertoe leiden, dat de bijstandsuitkering tijdelijk wordt stopgezet tot de klant zijn verzuim heeft hersteld of dat deze definitief wordt beëindigd indien de klant zijn verzuim niet herstelt. Het niet naleven van de inlichtingenplicht kan ook betekenen, dat klanten bewust of onbewust gegevens langere tijd achterhouden. In bepaalde gevallen kan dit leiden tot onrechtmatig gebruik van de bijstandsuitkering, waarbij sprake is van *fraude*. Het onrechtmatige gebruik van de bijstand heeft er dan toe geleid dat er ten onrechte gemeenschapsgeld is verstrekt. Indien de fraude langere tijd kan worden vastgesteld, kan worden overgegaan tot een terugvordering van het teveel betaalde uitkeringsgeld en kunnen maatregelen of boetes worden opgelegd (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2012).

Bijstandsfraude is niet alleen het onderwerp van gemeenten en bijstandsklanten, het is tevens onderwerp van discussie voor bestuurders. Immers, bijstandsfraude is fraude van gemeenschapsgeld en raakt daarmee de gehele Nederlandse samenleving, welke d.m.v. belastingen collectief zorg dragen voor de bijstandsvoorziening. Het is dan ook van groot belang voor het draagvlak van sociale voorzieningen, dat alleen zij die *recht* hebben op bijstand, hiervoor in aanmerking komen en dat niet-rechthebbenden worden geweerd. Voorgaande zin lijkt voor zichzelf te spreken, maar de werkelijkheid laat een weerbarstiger beeld zien. Het weren en opsporen van fraudeurs is een juridisch ingewikkelde en tijdrovende bezigheid. Daarnaast zijn de regels omtrent de bijstand zo omvangrijk, dat het vaststellen van het recht niet altijd gemakkelijk en eenduidig te noemen zijn. Dit laatste is zowel een spanningsveld voor bijstandsklanten als voor gemeentelijke handhavers, immers wanneer is er sprake van rechtmatigheid en wanneer van fraude?

1.1 Projectkader

Fraude in de sociale zekerheid komt met enige regelmaat in de media naar voren, het gaat dan vaak om de (financieel) grotere zaken. Een recent voorbeeld gaat over een 59 jarige vrouw uit Haarlem, welke sinds 1985 onterecht een bijstandsuitkering ontving. De vrouw werkte al vanaf de start van haar uitkering als kapster, zonder dat dit bij de gemeente bekend was. Vorig jaar werd de vrouw gepakt nadat er een melding over 'zwart werken' bij de gemeente was binnengekomen. Naar

aanleiding van deze melding volgde een huisbezoek, waarbij klanten van de vouw thuis werden aangetroffen. De gemeente Haarlem heeft de uitkering vervolgens stopgezet en vordert een bedrag van €210.000 terug (NRC Handelsblad, De Telegraaf, 2013). Een ander voorbeeld komt uit 2012, een stel uit Amersfoort dat jarenlang gefraudeerd had met een AOW-uitkering en aanvullende bijstand kwam hier aan het licht. De gemeentelijke sociale recherche onderzocht de zaak, de vrouw bleek zich bij de gemeente steeds op verschillende adressen in te hebben geschreven om de bijstand te kunnen blijven ontvangen naast de AOW-uitkering. Het stel had bekend en moest een bedrag van €140.000 terugbetalen (Volkskrant, De Telegraaf, 2012). De straffen worden niet altijd afgedaan met louter geldboetes. De Rotterdamse rechtbank heeft recent een 69 jarige vrouw uit Dordrecht veroordeeld tot een gevangenisstraf van één jaar en een terugbetaling van €300.000. De vrouw ontving van 1981 tot 2009 een uitkering, al die tijd bleek zij een buitenlandse bankrekening met tegoeden te hebben gehad die zij niet had opgegeven bij de gemeente (Rijksoverheid, 2013).

Bovenstaande berichtgevingen in de media zijn zomaar een aantal voorbeelden van fraudes waarmee forse bedragen gemoeid zijn. De meest recente cijfers laten zien dat er in 2011 12.600 bijstandsfraudegevallen waren gedetecteerd, goed voor een totaalbedrag van 67 miljoen euro. Op een totaal van 315.000 bijstandsuitkeringen onder de klanten tot en met 65 jaar eind 2011 (CBS, 2013), is dus in ongeveer 4% van de gevallen fraude geconstateerd. Het Landelijk Contact Sociaal Rechercheurs (LCSR), de branchevereniging van sociaal rechercheurs, schat dat dit aantal veel hoger ligt. De heer Van Deun, voorzitter van het LCSR, zegt: *“Het merendeel van de bijstandsontvangers is eerlijk. Maar de sociaal rechercheurs zijn er wel zeker van dat er veel meer onterecht bijstandsgeld wordt verstrekt dan de 53 miljoen euro aan fraude die ze vorig jaar (2010) opspoorden; dat is ongeveer 1,3 procent van de totale uitgaven aan bijstand”* (Volkskrant, 2012). De sociaal rechercheurs baseren deze stelling op hun eigen ervaringen in het werkveld en het feit dat de verschillen in opgespoorde fraudes tussen gemeenten erg groot is. Het LCSR gaat ervan uit dat 10 tot 20 procent van de mensen in de bijstand frauderen i.p.v. de ontdekte 4% in 2011, dit zou landelijk neerkomen op een bedrag van 500 miljoen tot 1 miljard euro (De Telegraaf, 2012). Ook andere onderzoeken tonen aan dat de geschatte omvang van de fraude potentieel 15 tot 40% kan zijn (Fenger en Voorberg, 2013). De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) houdt echter vast aan de vastgestelde fraude en geeft aan dat er geen bewijs is voor een dergelijk hoog aantal (De Telegraaf, 2012).

Bovenstaande discussie zet vraagtekens over wat we eigenlijk weten van bijstandsfraude en fraudeurs. Is het werkelijk, dat slechts het topje van de ijsberg aan bijstandsfraude wordt opgespoord of zijn dergelijke uitspraken in kranten te wijten aan medialogica? Indien het eerste van toepassing is, zet dit vraagtekens bij het huidige handhavingsbeleid van gemeenten. Echter, sinds de decentralisatie van de verantwoordelijkheden van de WWB in 2004 van het Rijk naar gemeenten, zijn gemeenten tevens verantwoordelijk voor de financiering van de bijstand. Zij zijn er dus bij gebaat fraude zoveel mogelijk tegen te gaan, omdat dit gemeenten zelf onnodig veel gemeenschapsgeld kost.

Om het tegengaan van bijstandsfraude en het opsporen van fraudeurs te optimaliseren, worden door gemeenten diverse methoden gebruikt. Zo is al veel geïnvesteerd in risicoprofielen, waarmee getracht wordt (potentiële) fraudeurs te lokaliseren op basis van persoonsgegevens die in een bepaald ‘risicoprofiel’ passen. Deze risicoprofielen baseren zich op statistische gegevens van eerdere geconstateerde bijstandsfraudeurs. De gegevens bestaan onder andere uit sekse, leeftijd, burgerlijke staat, etniciteit, etc., met wisselende resultaten tot gevolg (Reelick, 2009). Een nadeel van deze risicoprofielen is dat zij vrij algemeen zijn en weinig zeggen over specifieke fraudegebeurtenissen. De vraag *‘wat weten we eigenlijk over bijstandsfraude en fraudeurs?’* is met deze profielen dan ook nog niet beantwoord. Er is daarom meer inzicht vereist in de achtergronden van bijstandsfraude, waarbij gekeken wordt naar de achtergronden van zowel de klant, de fraude, als het handhavingsproces.

1.2 Probleemstelling

Het projectkader heeft getoond dat het voor gemeenten van belang is bijstandsfraude op te sporen en tegen te gaan, onrechtmatige verstrekking van uitkeringen kost hen immers onnodig veel geld. Dit rapport tracht daarbij in de behoefte te voorzien waar risicoprofielen en andere kwantitatieve informatiebronnen aan voorbijgaan, namelijk, inzicht geven in de motieven en achtergronden van bijstandsfraude. Deze inzichten zijn verworven middels een praktijkonderzoek bij de gemeente Capelle aan den IJssel. Hier is de onderzoeker en auteur van dit rapport in de gelegenheid gesteld om gedurende zes maanden het wel en wee van bijstandsfraudeurs, fraudegebeurtenissen en de werking van het handhavingsbeleid te bestuderen. In deze paragraaf komt de doelstelling van dit onderzoek aan bod, gevolgd door de centrale vraagstelling en de deelvragen.

1.2.1 Doelstelling

Zoals hiervoor is vermeld, is dit rapport gebaseerd op een praktijkonderzoek bij de gemeente Capelle aan den IJssel. Het opbouwen van kennis over motieven en achtergronden van fraude geeft dan ook primair informatie over de gebeurtenissen in deze gemeente. Echter, de bijstandsfraudeverhalen zijn ook relevant voor andere gemeenten, aanverwante instanties in de sociale zekerheid en politici. Omdat het onderzoek gericht is op het vergroten van kennis, is het diagnostisch van aard (Verschuren & Doorewaard, 2007). De diagnose van bijstandsfraudeverhalen heeft als doel handvatten en aanbevelingen te formuleren, welke een bijdrage kunnen leveren in de ondersteuning en verbetering van het handhavingsbeleid. De uitgeschreven doelstelling van dit rapport luidt als volgt:

Doelstelling] *‘Het bieden van handvatten aan de gemeente Capelle aan den IJssel ter ondersteuning en verbetering van de aanpak van bijstandsfraude door het geven van inzichten in de achtergronden van fraude en fraudeurs, alsmede het onderzoeken van de aard en omvang van bijstandsfraude zoals deze naar voren komen uit de afgesloten fraudedossiers 2012’*

1.2.2 Vraagstelling

Zoals in de doelstelling naar voren komt, vormen de afgesloten fraudedossiers van de gemeente Capelle aan den IJssel uit 2012 het onderzoeksobject. De dossiers geven informatie (of dienen als toegang tot informatie) over de achtergronden, aard en omvang van de gepleegde fraude. De achtergronden geven informatie over *wie* er gefraudeerd heeft, *hoe* de fraude is begaan en *waarom* dit is gedaan. Dit vormt de kern van het onderzoek. De aard van de fraude zegt iets over *wat/waarmee* gefraudeerd is, dit heeft dus betrekking op het *type* fraude dat is begaan. De omvang tenslotte, geeft informatie over *hoeveel* er gefraudeerd is. De kennis van deze drie elementen dient vervolgens, in lijn met de doelstelling, te worden toegepast om het gemeentelijke handhavingsbeleid te ondersteunen en te verbeteren. Om deze reden wordt vormt ook de uitvoering van het handhavingsbeleid een onderdeel van de vraagstelling. De vraagstelling luidt:

Vraagstelling] *Wat zijn de achtergronden, aard en omvang van de opgespoorde bijstandsfraudegevallen uit 2012 in de gemeente Capelle aan den IJssel en hoe kunnen deze gegevens bijdragen aan de verbetering van de aanpak van bijstandsfraude?*

1.2.3 Deelvragen

Om de vraagstelling te kunnen beantwoorden, zijn de kernelementen uit deze vraag opgesplitst in afzonderlijke deelvragen. Deze belichten elk een belangrijk aspect uit de centrale vraagstelling, waarbij zij in staat zijn dieper op de materie in te gaan. Gezamenlijk vormen de deelvragen uiteindelijk een antwoord op de centrale vraagstelling en bereiken daarmee ook het doel van dit

onderzoek. Hoewel de centrale vraagstelling volledig gericht is op het praktijkonderzoek bij de gemeente Capelle aan den IJssel, zijn de deelvragen opgesplitst in theoretische en empirische vragen. De theoretische vragen, welke behandeld worden in het theoretisch kader (zie leeswijzer) , geven de onderzoeker en de lezer de nodige theoretische ondersteuning om de empirische vragen te kunnen onderzoeken en te begrijpen. Deze vragen zullen hier eerst worden behandeld.

Theoretische deelvragen

- 1]** Wat zijn de achtergronden van fraude; wat is fraude en hoe komt het tot stand?
- 2]** Wat zijn de achtergronden van fraudeurs; wie frauderen er en waarom?
- 3]** Welke vormen van bijstandsfraude kunnen worden onderscheiden en wat is de omvang?
- 4]** Wat is en hoe werkt gemeentelijk handhavingsbeleid m.b.t. bijstandsfraude?
- 5]** Hoe dragen de theoretische inzichten m.b.t. de vormen, omvang en achtergronden van fraude en fraudeurs bij, aan de sturing van het gemeentelijke handhavingsbeleid ten aanzien van bijstandsfraude?

De inzichten die uit de theoretische deelvragen naar voren komen, schetsen kaders die als input gelden voor het empirische onderzoek. De volgende vragen hebben dan ook betrekking op het onderzoeksobject bij de gemeente Capelle aan den IJssel, deze vragen vormen de kern van het onderzoek.

Empirische deelvragen

- 6]** Welke vormen bijstandsfraude kunnen in de gemeente Capelle aan den IJssel onderscheiden worden en wat is de omvang van deze fraude?
- 7]** Wat kan gezegd worden over de mensen die in de gemeente Capelle aan den IJssel frauderen m.b.t. de achtergronden en beweegredenen van deze bijstandsklanten?
- 8]** Hoe ziet de praktijk van het handhavingsbeleid t.a.v. bijstandsfraude in de gemeente Capelle aan den IJssel eruit, m.b.t. het voorkomen van fraude en het detecteren hiervan?
- 9]** In welke mate sluit de werking van het handhavingsbeleid ten aanzien van bijstandsfraude in de gemeente Capelle aan den IJssel (deelvraag 8) aan bij de inzichten die voortkomen uit de achtergronden en beweegredenen van frauderende bijstandsklanten (deelvraag 7)?
- 10]** Welke aanbevelingen en conclusies, voortkomende uit de inzichten van deelvraag negen, kunnen bijdragen aan de ondersteuning en verbetering van de aanpak van bijstandsfraude in de gemeente Capelle aan den IJssel?

De deelvragen zes, zeven en acht vormen het zwaartepunt van dit onderzoek, naar aanleiding van deze deelvragen wordt immers informatie vergaard die inzichten geven in de achtergronden van bijstandsfraude en de werking van het handhavingsbeleid. Deelvraag negen dient daarbij als brug, tussen de informatie die is opgedaan en de aanbevelingen die volgen, zij legt het accept op de samenhang van beleid en omgeving . Deelvraag tien tenslotte, heeft naast het voortbrengen van conclusies ook het doel aanbevelingen voort te brengen en legt daarmee de link naar de centrale vraagstelling.

1.3 Relevantie

De inleiding van dit rapport heeft getoond, dat de scheidslijn tussen rechtmatigheid en fraude van de bijstandsvoorziening een spanningsveld oplevert voor zowel bijstandsklanten als gemeenten. Daarnaast komen fraudeverhalen veelvuldig in de media naar voren. De gemeenschap raakt daarom, als collectieve financier van het uitkeringsgeld, ook betrokken in de discussie omtrent bijstandsfraude. De relevantie van dit rapport is in essentie op maatschappelijk vlak hiermee al aangegeven, in deze paragraaf zal hier echter nog verder op worden ingezoomd. Daarnaast dient dit rapport ook een wetenschappelijk doel. Het verwerven van kennis staat hierbij voorop, deze kennis kan in de toekomst zowel voor toegepaste als academische doeleinden worden gebruikt.

1.3.1 Maatschappelijke relevantie

De voorbeelden van de bijstandsfraudeartikelen die in de diverse media in het projectkader naar voren kwamen, geven een beeld van fraudes die pas na een lange tijd werden ontdekt. Deze berichtgevingen blijken niet op zichzelf te staan. Fenger en Voorberg (2013) hebben aangetoond dat in de periode 1992 – 2012 het merendeel van de nieuwsartikelen in kranten dat berichtte over bijstandsfraude, dit deed onder het thema ‘constatering van fraude’. Ook aankondigingen van nieuwe maatregelen om fraude zwaarder te bestraffen (RTL Nieuws, 2012) blijken populair. Dit beeld komt overeen met hoe Nederlanders fraude beoordelen. Uit de Issuemonitor Fraudebestrijding blijkt dat zeven op de tien Nederlanders denken dat fraude met sociale voorzieningen veel voorkomt (Ministerie van SZW, 2012). Men leidt dit overigens af aan de berichtgevingen uit de media en de economische crisis. Het onderzoek toont ook dat Nederlanders intolerant staan tegenover fraude en dat burgers vinden dat fraude zwaarder mag worden bestraft. Vooral strafrechtelijk onderzoek of het mensen ontnemen van het recht op een uitkering (bij herhaling van fraude) is daarbij een veelgenoemde maatregel.

Het beeld dat Nederlanders van bijstandsfraude hebben, wordt voornamelijk gevoed door de berichtgevingen in de media. Deze houden op hun beurt de perceptie van grootschalige fraude in stand, door hier veel over te berichten. Politici reageren vervolgens met aankondigingen van zwaardere straffen en voldoen hiermee aan de wensen van de burger. Dit is het beeld dat uit voorgaande alinea naar voren komt, de onderwerpen die hier veelal achterwege blijven, zijn de resultaten van deze genomen maatregelen en de uitvoerbaarheid daarvan. Om te weten hoeveel fraude er daadwerkelijk wordt gepleegd en welke maatregelen werken om fraude tegen te gaan, is het daarom relevant ‘de fraude te begrijpen’. Dit onderzoek tracht daarbij de achtergronden van de frauderende bijstandsklanten te belichten, om te zien welke maatregelen werken.

1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

In de academische wereld is er in algemene zin veel over fraude geschreven en gepubliceerd, echter onderzoek naar de achtergronden van fraude in de sociale zekerheid blijkt beperkt. De werken van Brummelkamp, Kerkhaert en Engelen (2010) *‘Wat beweegt de fraudeur?’*; waarin is getracht fraudeurs te groeperen aan de hand van motieven, en meer recent Fenger en Voorberg (2013) *‘Uitkeringsfraude in perspectief’*; waarbij de praktijk van fraudebestrijding is onderzocht, richten zich nog het meest op deze achtergronden. De meeste wetenschappelijke studies m.b.t. dit onderwerp, richten zich echter op zaken als de omvang van fraude en de demografische en persoonskenmerken van de gepakte fraudeurs (Van der Heijden, Van Gils & Laudy, 2005, Van Gils, Frank & Van der Heijden, 2007, Reelick, 2007, 2009 en 2010).

De gedane onderzoeken en publicaties spreken zich daarbij soms ook tegen. Zo blijkt uit een onderzoek van het Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding (RCF, 2009), waarbij de verklaringen van fraudeurs zijn geanalyseerd nadat zij strafrechtelijk waren vervolgd, dat veel fraudeurs

ontwetend waren over de plichten die horen bij het verkrijgen van een bijstandsuitkering. Een ander onderzoek van de gemeente Rotterdam laat juist zien, dat een meerderheid van de bijstandsklanten goed op de hoogte was van de uitkeringsregels (Reelick, 2009). Deze ogenschijnlijk tegensprekende situatie, geeft de behoefte aan voor meer onderzoek. De publicaties van Brummelkamp et al. (2010) en Fenger & Voorberg (2013) kunnen daarmee als uitgangspunt voor dit onderzoek dienen, om zowel de achtergronden van fraude als de praktijk van fraudebestrijding met elkaar te combineren.

1.4 Leeswijzer

De structuur van dit rapport volgt in hoofdlijnen de chronologische volgorde van de deelvragen. De theoretische vragen één tot en met vier zullen daarbij in het theoretisch kader (hoofdstuk 3) worden behandeld, waarna dit hoofdstuk afsluit met een conceptueel model dat antwoord geeft op deelvraag vijf. Voordat deze vragen worden behandeld, is er een hoofdstuk nodig dat de lezer de nodige achtergrond informatie geeft over de Wet Werk en Bijstand en de definitie van fraude die daarbij in dit rapport wordt aangehouden. Deze context informatie wordt verstrekt in het hierna volgende hoofdstuk.

In hoofdstuk vier, methodologie, wordt uiteengezet hoe het empirische deel van dit onderzoek is uitgevoerd. Er volgt een beschrijving van de gebruikte methoden en technieken, een verantwoording in betrouwbaarheid en validiteit en de operationalisatie van de begrippen die in het conceptueel model zijn benoemd. In hoofdstuk vijf worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd in de vorm van bijstandsfraudeverhalen, waarna deze in hoofdstuk zes zijn geanalyseerd. In hoofdstuk zeven volgen de conclusies en aanbevelingen, waarna het rapport afsluit met een reflectie.

2] Context – De Wet Werk en Bijstand; rechtmatigheid en fraude

In de inleiding van dit rapport is het spanningsveld tussen rechtmatigheid en fraude beschreven. Om meer inzicht in beiden te krijgen, gaat deze *context* in op de rechten en plichten die bij de Wet Werk en Bijstand (hierna WWB genoemd) horen. Daarnaast worden de politieke percepties m.b.t. bijstandsfraude beschreven en wordt ingegaan op de nuances tussen fraude en overtredingen.

2.1 Wie heeft er recht op bijstand?

De WWB beschrijft de bijstandswet als: *'Iedere in Nederland woonachtige Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijk kosten van bestaan te voorzien, heeft recht op bijstand van overheidswege'* (WWB, art. 11, lid 1). Dit artikel geeft aan dat de bijstand bedoeld is voor Nederlanders die niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te kunnen voorzien (algemene bijstand voorziening). Onder deze noodzakelijke kosten wordt het levensonderhoud bedoeld. Niet-noodzakelijke kosten zijn bijvoorbeeld alimentatieverplichtingen, de betaling van een boete, geleden of toegebrachte schade, premiebetaling van een verzekering en kosten van medische handelingen (WWB, art. 14).

De maximale hoogte van de bijstandsvoorziening bedraagt het minimumloon (de bijstandsnorm). Deze bestaat uit een wettelijke basisnorm die geldt voor een alleenstaande, alleenstaande ouder (met kind) of samenwonend paar, die tweemaal per jaar landelijk wordt vastgesteld¹. Daarbij kunnen, afhankelijk van het gemeentelijk beleid, nog maximaal 20% aan toeslagen worden toegekend of ingehouden². Indien een bijstandsklant al over een inkomen beschikt, maar deze onder het normbedrag van de bijstandsnorm ligt, geldt de bijstand als een aanvulling op deze inkomsten. Naast de hier beschreven 'algemene bijstand', bestaat er ook een 'bijzondere' bijstandsvoorziening. Deze voorziening is voor individuele gevallen, waarin personen met hogere noodzakelijke kosten te maken hebben dan waarin de algemene bijstand kan voorzien. Voorbeelden hiervan zijn bijzondere ziektekosten of inrichtingskosten van een woning.

Het recht op bijstand geldt niet alleen voor Nederlanders die in Nederland wonen, ook vreemdelingen die rechtmatig³ in Nederland verblijven hebben recht op bijstand (WWB, art. 11, lid 2). Er zijn echter wel een aantal voorwaarden aan dit recht verbonden. De aanvrager moet minimaal 18 jaar oud zijn, heeft geen inkomsten of inkomsten onder de bijstandsnorm, beschikt maximaal over een klein vermogen⁴ en kan geen beroep meer doen op een andere sociale uitkering zoals bijvoorbeeld de WW of ZW.

Degene die niet in aanmerking komen voor bijstand zijn (WWB, art. 13, lid 1 en 2):

¹ De netto bedragen voor de algemene bijstand op 1 januari 2013 bedragen in totaal € 1.321,96 voor een paar (100% van het minimumloon), € 925,37 voor een alleenstaande ouder (70% van het minimumloon) en € 660,98 voor een alleenstaande (50% van het minimumloon). Voor jongeren tot 21 jaar geldt een lagere norm (Rijksoverheid, 2013).

² Gemeenten kunnen een toeslag van 10% of 20% van het netto minimumloon bovenop de uitkering aan alleenstaanden en alleenstaande ouders verstrekken, indien zij de woonkosten niet met een ander kunnen delen. Er kan een korting gelden van 10% of 20% wanneer lasten kunnen worden gedeeld (Stimulansz, 2013).

³ Onder vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven worden verstaan onderdanen van de EU/EER of Zwitserland, zij die in Nederland verblijven in overeenstemming met het Associatiebesluit EEG/Turkije en zij die een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of onbepaalde tijd hebben volgens artikel 8, lid a tot en met e van de Vreemdelingenwet 2000.

⁴ Het maximale vermogen voor het in aanmerking komen van een bijstandsvoorziening is in 2013 voor een alleenstaande €5.795 en voor gehuwden/samenwonenden of eenoudergezinnen €11.590. Voor eigen woningbezitters geldt een vrijlating van €48.900 (Stimulansz, 2013).

- Gedetineerden en voortvluchtigen, voor hen geldt een voorliggende voorziening (levensonderhoud door de Staat) indien zij binnen de inrichting verblijven.
- Werknemers die vanwege een staking of uitsluiting niet werken en hierdoor gebrek aan inkomsten hebben.
- Personen die bijstand aanvragen om een schuld af te kunnen lossen, terwijl men voordat de schuld werd aangegaan, voldoende middelen had om van te leven.
- Personen die per kalenderjaar langer dan vier weken in het buitenland verblijven.
- Personen jonger dan 27 jaar, voor hen geldt eerst een wachttijd van vier weken waarin zij moeten zoeken naar betaald werk voordat zij een aanvraag kunnen indienen voor een bijstandsuitkering (Stimulansz, 2013).
- Burgers uit de EU- of EER-landen tijdens de eerste drie maanden van hun verblijf in Nederland en vreemdelingen die slechts voor een tijdelijk doel in Nederland verblijven of hier niet woonachtig zijn (Stimulansz, 2013).

2.2 Welke plichten horen bij de bijstand?

Bijstandsklanten die een uitkering ontvangen, worden geacht zich aan een aantal plichten te houden. Zo moeten zij op zoek naar betaald werk en/of dienen zij een re-integratietraject te volgen. Dit wordt de plicht tot arbeidsinschakeling genoemd (WWB, art. 9) of de *arbeidsplicht*, die verder in dit rapport buiten beschouwing zal worden gelaten. De plicht die in dit onderzoek centraal staat is de inlichtingenplicht, met deze regeling wordt de rechtmatigheid van de uitkering gecontroleerd.

2.2.1 Bijstandsfraude als schending van de inlichtingenplicht

In de WWB wordt de inlichtingenplicht beschreven als de *“plicht die belanghebbende heeft om uit eigen beweging of op verzoek van de gemeente alle feiten en omstandigheden te overleggen waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op bijstand”* (WWB, art.17, lid 1). Klanten zijn dus verplicht uit eigen beweging, of als hierom wordt gevraagd, informatie te verschaffen aan gemeenten over gewijzigde omstandigheden in hun inkomens- en vermogenspositie, woon- en leefsituatie en andere zaken. Om de rechtmatigheid van de uitkering te kunnen bepalen ligt de bewijslast dan ook bij de klant en niet bij de gemeente, artikel 17, lid 2 van de WWB zegt hierover: *“De belanghebbende is verplicht aan het college desgevraagd de medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van deze wet”*. Indien de klant geen gegevens kan of wil overleggen die nodig zijn om het recht op bijstand te bepalen, kan de gemeente besluiten de uitkering niet toe te kennen.

2.3 Bijstandsfraude en de politieke opinie

Voormalig minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Henk Kamp, definieerde fraude (waaronder bijstandsfraude) als 'diefstal van gemeenschappeld'. Het gaat om *“diefstal van geld waar andere mensen hard voor hebben gewerkt en belasting voor hebben betaald”* (NOS, 2012). Hij kondigde in 2012 maatregelen aan waarbij fraude onaantrekkelijk diende te worden gemaakt. In januari 2013 is dan ook de wet ‘aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving’, beter bekend als de *fraudewet* ingevoerd. In deze wet wordt fraude harder bestraft door hogere boetes (zie voor meer informatie § 3.4.1 *de handhavingketen*). Met de fraudewet en strengere controles denkt het ministerie op jaarbasis voor 180 miljoen euro aan fraude te kunnen besparen (NOS, 2012).

In onderstaande tabel is te zien dat sinds de invoering van de WWB, het aantal uitkeringen voor mensen tot 65 jaar van 338.580 in 2004, daalde naar 258.780 in 2008 en vervolgens weer steeg naar 324.850 eind 2012. Dit toenemende aantal is voor een aanzienlijk deel te wijten aan het stijgende

aantal werklozen als gevolg van het uitbreken van de economische crisis⁵ (CBS, 2013). Met daling van het aantal uitkeringen, bleek ook een daling van het aantal fraudegevallen. De stijging van het aantal uitkeringen eind 2008, kende vanaf 2010 ook een stijging van het aantal fraudegevallen. Dit heeft volgens voormalig minister Henk Kamp te maken met de extra aandacht en druk die naar handhaving uitgaat. Hij stelde niet exact te weten hoeveel fraude er wordt gepleegd in de sociale zekerheid, maar dat extra druk wel tot meer fraudeconstateringen leidde; *“Wij kunnen dit wel bij benadering zeggen, maar weten het niet precies. Wel weten wij hoeveel fraudegevallen aan het licht komen. De mensen die hier professioneel mee bezig zijn, hebben een indruk wat er aan de hand is. Wij merken ook dat er meer uitkomt als wij er meer druk op zetten..”* (Publitiiek, 2012).

Tabel 1: Gemiddelde WWB-uitkeringen en meldingen van fraude (Bron: eigen bewerking, combinatiebestand van CBS, 2013, Integrale Rapportage Handhaving 2011 en Fenger & Voorberg, 2013)

| Jaar | Aantal WWB uitkeringen per jaar in december (tot 65 jarigen) | Aantal meldingen fraudegevallen WWB | Percentage fraudemeldingen WWB t.o.v. gemiddelde aantal uitkeringen | Toename/afname aantal fraudemeldingen, in verhouding tot het percentage fraudemeldingen van voorgaand jaar | Totaal fraude bedrag WWB * mln euro's |
|------|--|-------------------------------------|---|--|---------------------------------------|
| 2004 | 338.580 | 17.650 | 5,21% | - | 65 |
| 2005 | 328.000 | 12.660 | 3,86% | -25,96% | 67 |
| 2006 | 300.950 | 12.240 | 4,07% | 5,37% | 75 |
| 2007 | 273.980 | 12.120 | 4,42% | 8,77% | 71 |
| 2008 | 258.780 | 10.690 | 4,13% | -6,62% | 67 |
| 2009 | 280.800 | 10.140 | 3,61% | -12,58% | 55 |
| 2010 | 306.980 | 11.100 | 3,62% | 0,13% | 53 |
| 2011 | 315.680 | 12.600 | 3,99% | 10,39% | 67 |
| 2012 | 324.850 | Nog niet bekend | Nog niet bekend | Nog niet bekend | Nog niet bekend |

De extra aandacht en nieuwe maatregelen (fraudewet) moeten tot nog meer fraudeconstateringen leiden. Volgens het kabinet is dit nodig om de uitkeringsregelingen houdbaar en toegankelijk te houden.

2.3.1 De nuance tussen fraude en overtredingen

De inlichtingenplicht die artikel 17 van de WWB is beschreven, geeft aan dat de klant *“redelijkerwijs duidelijk moet zijn”* dat bepaalde informatie van invloed is om het recht op uitkering vast te kunnen stellen. Het woord ‘redelijkerwijs’ is niet voor elke klant vanzelfsprekend. Kan voor elke schending van de inlichtingenplicht dan ook van fraude worden gesproken? De grens die het ministerie hierbij trekt is die van de mate van verwijtbaarheid. Indien klanten niet op de hoogte waren van hun plichten, maar dit wel zouden moeten, is dit hun zelf aan te rekenen (NOS, 2013). Er kan ook gekeken worden naar de mate waarin een uitkering onrechtmatig is verstrekt en in welke mate er sprake is van 'diefstal van gemeenschapsgeld'.

Indien de inlichtingenplicht is geschonden, maar de niet doorgegeven informatie geen invloed heeft op de rechtmatigheid van de uitkering, is feitelijk sprake van een overtreding zonder financieel nadeel. Indien de inlichtingenplicht wordt geschonden en er wel financieel nadeel is ontstaan, is feitelijk wel sprake van fraude. Het Openbaar Ministerie (2012) volgt deze redenering en definieert fraude 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”*.

⁵ De totale werkloze beroepsbevolking bedroeg eind 2008 279 duizend personen en eind 2012 543 duizend personen (CBS, 2013).

3] Theoretisch Kader – *Theorieën over fraude en handhaving*

De vraag wat exact onder fraude wordt verstaan, is er een die verschilt per onderwerp. Naast bijstandsfraude, was er in de media de afgelopen jaren met enige regelmaat te lezen over belastingfraude, bouwfraude, verzekeringsfraude en nog meer recent examenfraude (NOS, NRC, 2013). Hoewel de aard en het onderwerp van deze fraudevormen verschillen, hebben zij allen gemeen dat er sprake is van een vorm van bedrog, vervalsing of misbruik (Algemene Rekenkamer, 2008).

Ook binnen het onderwerp bijstandsfraude, kunnen het niet verstrekken, verzwijgen of opgeven van onjuiste gegevens veel verschillende vormen aannemen. Deze vormen, of ook wel fraudetypen genoemd, zullen in dit hoofdstuk worden behandeld. Alvorens deze meer pragmatische kant van bijstandsfraude wordt geschetst, zijn theoretische inzichten van belang die meer vertellen over de achtergronden van fraude en de fraudeurs. Deze achtergronden leren ons antwoord geven op de eerste twee deelvragen: *wat is fraude en hoe komt het tot stand? en wie frauderen er en waarom?* Daarvoor worden de elementen van fraude behandeld, gevolgd door de achtergrondcontexten van fraudeurs.

Na het benoemen van de verschillende bijstandsfraudetypen, wordt ingegaan op het gemeentelijke handhavingsbeleid en de specifieke rol die de uitvoerende ambtenaren daarin hebben. Daarna wordt ingegaan op de wisselwerking tussen kennis over de achtergronden van fraude en fraudeurs en de invulling en uitvoering van dit handhavingsbeleid. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting van de theoretische inzichten en een conceptueel model waarin deze inzichten schematisch zijn weergegeven.

3.1 De elementen van fraude

De Amerikaanse socioloog en criminoloog Donald Cressey, was één van de eerste wetenschappers die onderzocht waarom mensen fraude plegen. In zijn artikel *'The criminal violation of Financial trust'* (1950) beschreef hij aan de hand van interviews met fraudeurs, de drijfveren van mensen om vertrouwen te schenden. Hij ontdekte dat mensen met financiële problemen de kennis hadden om deze problemen in het geheim op te lossen, door het vertrouwen wat in hun gesteld was te schaden.

"Trusted persons become trust violators when they conceive of themselves as having a financial problem which is non-shareable, have knowledge or awareness that this problem can be secretly resolved by violation of the position of financial trust.. " (Cressey, 1950 p. 742).

Waargenomen gelegenheden om te frauderen groeien daarbij volgens Cressey, indien fraudeurs manieren zien om d.m.v. bedrog hun financiële problemen op te lossen en zij weten dat er een kleine kans bestaat dat ze worden gepakt. Cressey (1950, 1953) trachtte fraude te verklaren aan de hand van drie factoren: *pressure*, *opportunity* en *rationalization*. De eerste factor *pressure*, slaat op de druk die de fraudeur ervaart om fraude te plegen, bijvoorbeeld financiële druk door schulden. De tweede factor *opportunity*, gaat over de mogelijkheden die de fraudeur ziet om fraude te kunnen plegen zonder gepakt te worden. De derde categorie *rationalization*, gaat over de rechtvaardiging die de fraudeur tegenover zichzelf rationaliseert om de fraude te plegen (LaSalle, 2007, Van de Ven, 2008).

De rationalisatiefactor is er een van psychologische aard, welke gedachten zorgen ervoor dat mensen criminele activiteiten voor zichzelf rechtvaardigen? Deze factor wordt dan ook wel aangeduid met de

'vocabularies of adjustment', waarbij de fraudeur de perceptie van fraude als criminele activiteit voor zichzelf doet verdwijnen, door zware persoonlijke omstandigheden. Deze omstandigheden werken als verzachtend en geven de fraudeur de legitimiteit om fraude te plegen, mede omdat deze 'normaal gesproken' geen strafbare feiten zou plegen (Cressey, 1953, Duffield & Grabosky, 2001). Omdat de drie factoren (druk, gelegenheid en rationalisatie) met elkaar verband houden, zijn deze vormgegeven in een driehoek. Deze 'fraude triangle' of fraudedriehoek is het startpunt geweest van vele theorieën om fraude en bijbehorend gedrag te kunnen verklaren (LaSalle, 2007, Van de Ven, 2008, Dorminey, Fleming, Kranacher & Riley, 2012).

De criminologie biedt ook een ander perspectief om fraude te kunnen verklaren. Cohen en Felson (1979) onderzochten in hun artikel '*Social Change and Crime Rate Trends*' waarom de stedelijke misdaadcijfers in Amerika in jaren '60 en '70 van de vorige eeuw stegen, terwijl de omstandigheden in het bestrijden hiervan gelijk bleven. Zij stelden dat dit verklaard kon worden door wijzigingen in de dagelijkse routines (handelingen) van mensen. Deze wijzigingen in routines hadden daarbij volgens de auteurs invloed op (1) het aanbod van gemotiveerde overtreeders, (2) de beschikbaarheid van geschikte doelen en (3) de afwezigheid van controleurs. Cohen en Felson gaven aan dat deze drie elementen met elkaar in verhouding staan. Indien een van deze drie elementen ontbreekt, zal dit genoeg zijn om de criminaliteit te doen dalen. Andersom leidt het aanbod van beschikbare doelen en de afwezigheid van handhavers ertoe, dat de criminaliteit zelfs stijgt.

"The lack of any of these elements is sufficient to prevent the occurrence of a successful direct-contact predatory crime. The convergence in time and space of suitable targets and the absence of capable guardians can lead to large increases in crime rates without any increase or change in the structural conditions that motivate individuals to engage in crime." (Cohen en Felson, 1979 p. 604)

Bovenstaande zienswijze is niet specifiek ontwikkeld om fraude te kunnen verklaren, maar geeft wel een aantal opvallende overeenkomsten. De eerste twee elementen van Cohen en Felson (aanbod van gemotiveerde overtreeders en beschikbaarheid van geschikte doelen) komen namelijk grotendeels overeen met de elementen *druk* en *gelegenheid* uit de fraudedriehoek van Cressey. Als derde element gebruiken Cohen en Felson de mate van 'afwezigheid van controleurs'. Dit element is interessant, omdat zij hiermee rekening houden met externe factoren die criminaliteit kunnen beletten, zoals die van de rol van controleurs. Indien er minder controleurs zijn, kan dit volgens hen leiden tot meer criminaliteit. Deze opvatting kan ook gelden voor mate waarin fraude wordt gepleegd. Indien mensen immers meer gelegenheden zien, doordat er minder handhavers zijn, kan dit eerder resulteren in fraude. Andersom kan de aanwezigheid van handhavers leiden tot minder waargenomen gelegenheden, doordat de handhavers deze gelegenheden verminderen.

3.1.1 Motivatie en gelegenheid

Voor alle vormen van fraude zijn de elementen motivatie (of druk zoals bij Cressey) en gelegenheid nodig, zij vormen de basis voor het plegen van fraude (Buchhoff, 2001 en Wells, 2001). Motivatie kan daarbij uit financiële problemen voortkomen, maar kan ook andere redenen hebben. De uitdaging om 'het systeem' te verslaan, zoals bijvoorbeeld de belastingdienst, of frustraties op of met het werk zijn voorbeelden van niet-financiële motieven (Albrecht, Albrecht, & Albrecht, 2008). Om de verschillende motieven achter fraude beter in kaart te brengen, is een model ontwikkeld dat meer inzicht biedt in de achtergronden van deze motieven. Het zogenaamde MICE-model staat voor money, ideology, coercion en ego, (Dorminey, et al. 2012). *Money* staat voor het eerder benoemde financiële motief, *ideology* is verweven met persoonlijkheid en politieke motieven, zij plegen fraude om een 'groter goed' te bereiken. *Coercion* (druk), ontstaat wanneer individuen onvrijwillig in een fraudesituatie terecht komen, bijvoorbeeld door de sociale omgeving van het individu. *Ego* kan ook een achterliggend motief zijn, hebzucht of status verlies zijn hiervoor achterliggende redenen.

Zoals het MICE-model laat zien, komt iemands motief om te frauderen voort uit een combinatie van persoonlijkheid en situationele contexten, zoals bijvoorbeeld schulden (Duffield & Grabosky, 2001). Mensen reageren daarbij verschillend op situaties en de impact die dit op hun heeft. Dit zorgt dan ook voor verschillende neigingen om fraude te plegen. Een situatie waarin iemand grote financiële problemen ervaart, kan in combinatie met een ander waarden- en normenbesef dan de rechtsstaat voorschrijft, eerder leiden tot fraudeleuze handelingen. Het waarden- en normenbesef is dan ook verweven met de persoonlijkheid van een individu. Andere kenmerken zoals hebzucht of een gebrek aan persoonlijke discipline zijn eveneens verwant met iemands persoonlijkheid.

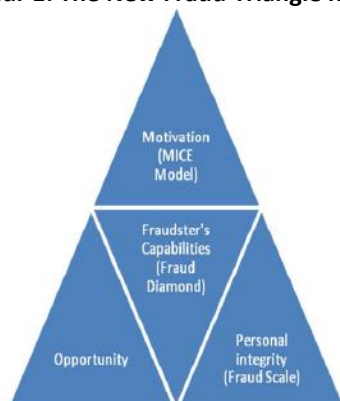
Het element gelegenheid is hiervoor al door Cressey omschreven als 'de mogelijkheden die de fraudeur ziet om fraude te kunnen plegen zonder gepakt te worden'. Cohen en Felson (1979) stelden dat er zowel beschikbare geschikte doelen moesten zijn en dat daarnaast de afwezigheid van controleurs deze beschikbaarheid zou doen vergroten. De combinatie van deze inzichten maakt duidelijk dat de mate van gelegenheid afhangt van de mate waarin de fraudeur deze herkent. Daarnaast is het ook van belang te onthouden dat de werkelijke gelegenheid afhangt van de ruimte die de handhavers de fraudeur geven.

3.1.2 Integriteit en capaciteit

De fraudedriehoek is door veel auteurs geciteerd en gebruikt om fraude te kunnen verklaren, er is echter ook kritiek op het model ontstaan. Zo wordt beargumenteerd dat de elementen motivatie en rationalisatie niet gemakkelijk observeerbaar zijn (Dorminey et al., 2012, Kassem & Higson, 2012). Met het MICE-model is getracht motivatie meer handvatten te geven. Het element rationalisatie zou vervangen moeten worden voor een meer waarneembaar element zoals 'persoonlijke integriteit'. Dit element is meer waarneembaar dan rationalisatie. Albrecht, Howe en Romney (1984, in Kassem & Higson, 2012) beschrijven integriteit als de "*persoonlijke code van ethisch gedrag die elk individu aanhoudt*". Persoonlijke integriteit kan waarneembaar worden indien zowel een beslissing van een individu, als het besluitvormingsproces wordt bestudeerd. Het element integriteit is daarbij volgens de auteurs voornamelijk met financiële fraude in het bedrijfsleven aangetoond.

Naast de elementen motivatie, gelegenheid en rationaliteit/integriteit, betogen Wolfe en Hermanson (2004) in hun artikel '*The fraud diamant*', dat een vierde element dat aan de fraudedriehoek zou moet worden toegevoegd. Zij geven aan dat iemands individuele *capaciteiten* om te kunnen frauderen van cruciaal belang is, zonder de persoonlijke capaciteiten zouden vele vormen van fraude anders niet plaatsvinden. Fraudeurs moeten een bepaalde gelegenheid zien en krijgen om fraude te kunnen plegen, de combinatie van motivatie en rationalisatie zet de fraudeurs hiervoor aan, echter zij moeten vooral de capaciteiten hebben om de gelegenheid te herkennen en hier misbruik van te kunnen maken. De drie originele elementen van de fraudedriehoek, aangevuld met het element capaciteit, kunnen worden samengevoegd in een nieuw integraal model. Het model kan worden getypeerd als 'The New Fraud Triangle Model', ofwel de 'nieuwe fraudedriehoek' (Kassem & Higson, 2012).

Figuur 1: The New Fraud Triangle Model (Bron: Kassem & Higson, 2012)



3.2 De persoonlijke en sociale context van de fraudeur

De elementen uit de nieuwe fraudedriehoek vormen in dit onderzoek de basis voor het plegen van fraude. Deze elementen; motivatie, gelegenheid, integriteit en capaciteit, hebben vooral betrekking op het persoon dat fraude pleegt, ofwel de *persoonlijke context* van een individu. De persoonlijke context alleen is echter niet volledig bepalend voor het plegen van fraude. Mensen leven samen of verblijven in een bepaald milieu, waardoor de omgeving ook invloed kan hebben op de situatie en het doen en laten van een persoon. Deze omgeving wordt hier benoemd met de *sociale context*.

Het belang van de sociale context werd al eerder door Duffield en Grabosky (2001) aangehaald, zij stelden dat de motivatie om te frauderen een combinatie is van de individuele persoonlijkheid van de fraudeur en de situationele context waarin deze zich bevindt. Integriteit kan bijvoorbeeld een beperking zijn, doordat mensen intolerant staan tegenover bijstandsfraude. Maar wanneer iemand in een omgeving leeft waar weinig waarde wordt gehecht aan gezag of overheidsregels, kan dit bezwaar worden afgezwakt. In de volgende subparagrafen wordt dieper ingegaan op de persoonlijke en sociale context van de fraudeur.

3.2.1 De persoonlijke context van de fraudeur

De 'nieuwe fraudedriehoek' is ontwikkeld vanuit een brede algemene verklaring van wat fraude is en hoe het tot stand komt. Welke specifieke motieven, etc. bijstandsfraudeurs hebben is hiermee nog verklaard. Brummelkamp, et al. (2010) hebben met het onderzoek '*Wat beweegt de fraudeur*' de motieven en oorzaken van fraude in de sociale zekerheid in kaart gebracht. Zij zijn daarbij gekomen tot een categorisering van verschillende type bijstandsfraudeurs, door het onderzoeken van 84 dossiers m.b.t. bijstandsuitkeringen. Het categoriseren van fraudeurs bleek daarbij een lastige opgave, omdat fraudezaken vaak een complex achterliggend verhaal hebben. Bijstandsfraude werd bijvoorbeeld niet alleen door de bijstandsontvanger gepleegd, maar ook door een partner. Ook al ging deze complexiteit enigszins verloren bij de categorisering van het type fraudeur, de indeling geeft wel meer inzicht in de motieven en de situaties waarin deze mensen zich bevonden.

Brummelkamp, et al. onderscheiden in hoofdlijnen zes typen fraudeurs. De grootste groep fraudeurs scharen zij onder het type 'gemakzuchtigen'. In 37% van de onderzochte dossiers uit het onderzoek bleek er sprake was van een bepaalde mate van gemakzuchtigheid. Binnen dit type, onderscheiden zij vier subtypen, die van de 'heimelijk duurzame partners', de 'asocialen', de 'alleenstaande opportunist' en de 'nalatigen'. De eerst subgroep bestaat uit bijstandsklanten die al geruime tijd samenwonen, zonder dat zij dit ooit hebben doorgegeven aan de gemeente en waarbij de partner van de klant gedurende de uitkering inkomen heeft ontvangen. Deze mensen leven veelal een stabiel leven, waarbij de fraude voortkomt uit financieel gewin. Zij fraudeerden vaak al zo lang, dat de weg terug steeds moeilijker werd, de kans op ontdekking zou immers leiden tot terugbetaling en (hoge) boetes. De asocialen, betreft een subgroep van mensen met een groot gebrek aan normbesef. Zij hebben geen stabiel leven, overtreden daarnaast ook vaak andere regels en hebben (veelal) justitiële contacten. De alleenstaande opportunist, bestaat uit een subgroep met alleenstaanden die vaak een zekere mate van zelfredzaamheid hebben. Het motief van de fraude is hier ook vaak financieel gewin. De vierde subgroep betreft de mensen die nalatig zijn geweest, deze categorie gaf vaak (onbewust) niet alle gegevens door aan de gemeenten of vergaten dit. De vier groepen in deze categorie 'gemakzuchtigen' hebben over het algemeen gemeen, dat zij fraudeerden om financieel gewin of omdat zij nalatig zijn geweest.

De tweede grootste groep die Brummelkamp, et al. hebben onderscheiden zijn die van de 'actieve WWB'ers'. Dit type fraudeurs zijn mensen die zich schuldig maken aan het verrichten van betaalde arbeid naast de uitkering en zo geld bijverdienen zonder dit door te geven. Zij zijn vaak niet actief bezig met het zoeken naar een reguliere baan, maar wel actief met onregelmatige zwarte

werkzaamheden. De subgroepen 'rommelaar' en 'professionele fraudeur' kunnen onder dit type fraudeurs worden onderscheiden, beide plegen fraude om financieel gewin. De rommelaar doet dit voornamelijk door kleine handeltjes en klusjes, er zit weinig samenhang in de activiteiten. Deze rommelaars gaan ervan uit dat zij niet door de gemeente worden opgemerkt. De professionele fraudeur pleegt vaak fraude op grotere en op professionelere wijze. Deze mensen hebben bijvoorbeeld een eigen bedrijf, dat ze niet hebben doorgegeven en informatie hierover hebben afgeschermd voor de gemeente.

De derde categorie betreft het type 'vrouw die onafhankelijk wil blijven'. Het gaat in deze categorie over samenwoonfraude van vrouwen die, veelal na een heftig verleden met relatieproblemen, opnieuw een relatie hebben met een partner die eigen inkomsten heeft. Deze vrouwen willen graag onafhankelijk blijven en niet afhankelijk worden van de inkomsten van de nieuwe partner. Om deze reden geven zij de nieuwe woon- en leefsituatie niet door aan de gemeente. De vierde categorie betreft het type 'gedepimeerde cliënt'. Het gaat hierbij niet om mensen die primair frauderen om financieel gewin, maar om fraude als gevolg van psychische-, verslavings- en/of schuldproblemen. Deze persoonlijke problemen leiden vaak tot een zeer instabiele leefomgeving. De fraude ontstaat bijvoorbeeld onbedoeld, doordat een persoon met psychische klachten niet alleen kan wonen en bij familie intrekt zonder dit te melden.

De vijfde categorie gaat over het plegen van fraude door anderen dan de gene die de bijstand ontvangt. Bijstandsklanten die kwetsbaar zijn door een beperkt verstandelijk vermogen, psychologische problemen of een taalachterstand, worden in deze categorie door anderen misbruikt voor het innen van een uitkering. De laatste categorie die wordt onderscheiden is die van klanten met vermogen in het buitenland. Het betreft hier vastgoed of vermogen in het buitenland, waarbij de bijstandsontvanger er niet vanuit ging dat dit vermogen ontdekt zou worden door de gemeente. Het gaat in deze categorie dan ook om een vorm van financieel gewin en nalatigheid, doordat de kans op ontdekking van de klanten als zeer laag werd geschat. De uitkomsten van bovenstaande typen fraudeurs zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 2: Typen fraudeurs op basis van motieven (Bron: Brummelkamp, Kerkhaert & Engelen, 2010)

| Nr. | Type fraudeur | Motieven | Situatie | Aantal |
|----------|-----------------------------------|--|---|---------------------------|
| 1 | Nalatigen | | | 37% |
| a | - heimelijk duurzame partners | Financieel gewin | Het belang van het verzwijgen is groot door de grootte van het fraudebedrag | 13% |
| b | - asocialen | Financieel gewin | Gebrek aan normbesef, veelal meerdere regelovertredingen en/of contact met justitie | 18% |
| c | - alleenstaande opportunisten | Financieel gewin | Gebrek aan normbesef, veelal in staat zelf redzaam te zijn | (onderdeel van asocialen) |
| d | - nalatigheid | Nalatigheid | Het (nog) niet doorgeven van inkomsten, witte fraude | 6% |
| 2 | Actieve WWB'ers | | | 25% |
| a | - rommelaar | Financieel gewin | Het verrichten van handel en kleine klusjes om bij te verdienen naast de uitkering, zij schatten de pakkans laag. | (onbekend) |
| b | - professionele fraudeur | Financieel gewin | Op professionele wijze inkomen verwerven, waarbij de uitkering geldt als aanvulling | (onbekend) |
| 3 | Onafhankelijke vrouw | Financiële onafhankelijkheid | Vrouwen die financieel onafhankelijk willen blijven bij het hebben van een nieuwe partner en de gewijzigde woonsituatie niet doorgeven. | 13% |
| 4 | Gedepimeerde cliënt | Fraude als gevolg van persoonlijke problemen | Persoonlijke psychische problemen, schulden en of verslavingen liggen ten grondslag aan (onbedoelde) fraude | 7% |
| 5 | Derden plegen fraude | Fraude als gevolg van persoonlijke problemen | De minder bedeelde klant is slachtoffer van fraude gepleegd door anderen | 5% |
| 6 | Vermogen in het buitenland | Financieel gewin | Klanten met vermogen in het buitenland schatten een lage pakkans. | 5% |
| | Overige | - | | 8% |
| | | | Totaal | 100% |

Met het onderscheid dat door Brummelkamp et al. is gemaakt, weten we dat financiële redenen de voornaamste motieven voor bijstandsfraude zijn. De achtergronden van deze motieven en de manier hoe de fraude tot stand is gekomen, blijken daarbij wel enorm te verschillen. Sommige klanten zijn actief en frauderen met zwart werken, anderen zijn juist weer nalatig en plegen daarmee soms onbewuste fraude. Met deze verschillen in het achterhoofd, kan verder gekeken worden naar de omgeving waar deze mensen in leven. De sociale context in de volgende paragraaf gaat hier dieper op in.

3.2.2 De sociale context van de fraudeur

De sociale context van een persoon heeft betrekking op de omgeving waarin mensen leven. Deze omgeving betreft zowel de directe familiare omgeving, het gezin, maar ook vrienden en kennissen waarmee iemand contact heeft. De omgeving en de normen en waarden die daarin gebruikelijk zijn, vormen een onderdeel van een bepaalde *cultuur*. Deze cultuur omvat daarnaast ook symbolen, ideeën en overtuigingen, die het handelen van personen daarmee bepalen (Engbersen, 1990).

Met het culturenmodel van Wildavsky (1987), kan onderscheid gemaakt worden in de verschillende culturen van bijstandsklanten. Wildavsky trachtte de culturen van personen en de omgeving waarin zij leven te groeperen aan de hand van het groep- en rastermodel van Douglas (1982). In dit model wordt iemand in een bepaalde cultuur geplaatst aan de hand van een bepaalde mate van groepsdimensie en rasterdimensie. De groepsdimensie staat voor de mate waarin iemands leven door het lidmaatschap van een groep wordt bepaald. De rasterdimensie staat daarnaast voor de mate waarin iemands leven door voorschriften wordt bepaald. Deze twee dimensies heeft Wildavsky in een model geplaatst (zie figuur 2), waarbij de sterkten van de dimensies van zwak naar sterk, bepalen in welke mate iemand zich door de groep en het raster (of voorschriften zoals Wildavsky de naam van raster noemt) laat leiden. Uit dit model kwamen vier culturen naar voren, deze zijn: de individualistische cultuur, de fatalistische cultuur, de egalitaire cultuur en de hiërarchische cultuur.

Figuur 2: Vier modellen van culturen (Bron: Wildavsky 1987, uit Engbersen 1990).

| | | Sterkte van de groepsgrenzen | |
|---|--------|------------------------------|-----------------------|
| | | Zwak | Sterk |
| Aantal en verscheidenheid van voorschriften | Veel | Fatalistische Cultuur | Hierarchische Cultuur |
| | Weinig | Individualistische Cultuur | Egalitaire Cultuur |

In de individualistische cultuur is er sprake van zowel een zwak groepsgevoel als een lage mate van voorschriften. Bij dit kwadraat past een pragmatisch wereldbeeld, welke ruimte geeft aan individualistische en competitieve omgangsvormen. Mensen die in dit kwadrant geplaatst kunnen worden, zijn in beginsel slechts voor zichzelf verantwoordelijk en voelen zich niet aangetrokken tot een groep. Er zijn maar weinig regels en als deze er al zijn, bestaan die voornamelijk uit zelfregulering (Peterse, 1988 in Engbersen, 1990). Mensen die in de fatalistische cultuur kunnen worden geplaatst, kennen evenals de individualistisch cultuur weinig groepsgevoel. Het verschil is echter dat deze personen geen pragmatische wereldbeeld hebben, maar zich 'gevangen' voelen in een regelstructuur die zij moeilijk kunnen volgen en waar zij geacht worden aan te voldoen. De egalitaire cultuur kenmerkt zich door een sterk wij/zij- perspectief. De handelingsvrijheid van personen is ondergeschikt aan dat van de groep, er is hier dus sprake van sterk groepsgevoel. Formele

voorschriften zijn hier niet bepalend, voornamelijk de groepsnorm bepaald, waarbij sociale controle belangrijk is. Tot slot kenmerkt de hiërarchische cultuur zich door zowel sterke groeps grenzen en veel formele voorschriften. In deze cultuur wordt rechtvaardigheid als belangrijk gezien en uit zich dit in een systeem van regels en voorschriften, die elkaar in balans houden (Enbersen, 1990, Wildavsky, 1987).

Wildavsky wil met deze vier culturen aangeven dat het gedrag van individuen beperkt wordt tot de handelingsvrijheid die de cultuur hen geeft. Fenger en Voorberg (2010) leggen deze culturen als blauwdruk op de situatie van frauderende bijstandsklanten. Zij stellen dat personen die binnen de hiërarchische cultuur kunnen worden geplaatst, waarschijnlijk niet snel tot fraude zullen overgaan. Dit is immers in tegenspraak met de heersende opvattingen over rechtvaardigheid in deze cultuur. In de individualistische cultuur zullen mensen eerder een kosten/baten afweging maken om tot fraude over te gaan. Zij voelen immers weinig groepsdruk en voelen zich niet gebonden door heersende voorschriften. Indien de fraude hen meer opbrengt dan de eventuele straf, zullen zij tot fraude overgaan. Mensen binnen een fatalistische cultuur typeren zich als slachtoffer van de samenleving. Fraude binnen deze cultuur komt eerder voort uit achteloosheid of onvermogen dan dat er, zoals bij de individualistische cultuur, een kosten/baten afweging wordt gemaakt. Mensen in de egalitaire cultuur tenslotte, laten zich vooral leiden tot wat gangbaar is binnen de groep. Indien fraude, zoals zwart werken, gangbaar wordt geacht, zullen de leden van deze groep hier eerder tot overgaan.

3.2.3 De wederkerige werking van de persoonlijke en sociale context

De vorige twee paragrafen hebben laten zien dat de achtergronden van bijstandsklanten zowel een persoonlijke als sociale context beslaan. Met de persoonlijke context wordt in dit onderzoek bedoeld, de elementen; motivatie (redenen om fraude te plegen), gelegenheid (mogelijkheden om fraude te plegen), integriteit, (houding t.o.v. fraude) en capaciteit (de kwaliteiten en de intelligentie die mensen hebben). Waarbij frauderende bijstandsklanten voornamelijk een financieel motief hebben en de fraude actief (met zwart werk) of passief (nalatigheid) kan plaatsvinden, rekeninghoudende met complexe achterliggende situaties (Brummelkamp et al., 2010).

Deze persoonlijke context wordt daarbij versterkt of verzwakt door de cultuur waarin personen zich bevinden. Mensen in een hiërarchische cultuur zullen immers een afkeer hebben van frauduleuze handelingen (integriteit), omdat zij een sterk gevoel van rechtvaardigheid nastreven. Mensen in een individualistische cultuur zijn aannemelijk eigengereid, omdat zij niet kunnen terugvallen op een groep. Hun calculerende instelling geeft aan dat zij veel capaciteiten hebben om bijvoorbeeld fraudegelegenheden te herkennen, daarnaast zal hun integriteit lager zijn omdat zij weinig met de voorschriften op hebben. Mensen in een egalitaire cultuur zullen hun integriteit samen laten gaan met die van de groep, als de groep fraudeert, mogen zij dat immers ook. Ook de gelegenheid om te frauderen en motivatie zal bij hen voornamelijk door de cultuur worden versterkt, omdat men deze met elkaar kan delen.

Bovenstaande voorbeelden geven aan dat zowel de persoonlijke als de sociale context een wederkerige werking op elkaar hebben. Indien iemand immers beschikt over capaciteiten (kan fraudegelegenheden ontdekken) en een goede motivatie (heeft veel schulden), kan dit bij de individualistische cultuur overslaan in het daadwerkelijk plegen van fraude. Indien deze zelfde persoon zich echter in een hiërarchische cultuur bevindt, zal hij niet tot fraude overgaan maar een (langere) rechtmatige weg zoeken, waarin deze bijvoorbeeld professionele hulp zoekt om zijn of haar schulden af te lossen. Hierbij moet worden opgemerkt dat een persoon niet altijd 'vast zit' in een bepaalde cultuur en dat de verschillen in het model van Wildavsky nogal contrasterend zijn. Mensen die bijvoorbeeld in de fatalistische cultuur zitten zijn immers niet zo geboren, maar zullen door gebeurtenissen en tegenslagen in het leven (al dan niet in combinatie met een lagere capaciteit) zich slachtoffer voelen van de samenleving en een afwachtende houding hebben aangenomen.

3.3 De verschijningsvormen en omvang van bijstandsfraude

Nu inzicht is verkregen in de persoonlijke en sociale context van fraudeurs, is duidelijk wie er frauderen en waarom zij dit doen. Het object van de fraude, de bijstandsvoorziening, is echter nog niet verder gespecificeerd. Deze paragraaf gaat in op de verschillende vormen van bijstandsfraude en de geconstateerde en potentiële omvang.

3.3.1 Typen bijstandsfraude

Brummekamp et al. (2010) onderscheiden vijf categorieën van bijstandsfraude. De eerste categorie is die van samenwoonfraude. Hiervan is sprake indien een klant aangeeft alleen te wonen op een adres, maar hier feitelijk samenwoont met een partner. Deze partner kan inkomsten hebben uit werk of uitkering, waardoor het gezamenlijke inkomen van de klant bijvoorbeeld boven de bijstandsnorm uitkomt en er helemaal geen recht op bijstand bestaat. Er is in deze dan sprake van een gezamenlijke huishouding⁶. De tweede en derde categorie zijn die van respectievelijk zwarte- en witte fraude. Van zwarte fraude is sprake, indien een klant naast de uitkering inkomsten geniet uit werk of uit andere wegen en dit niet opgeeft bij de gemeente of andere overheidsinstantie. Ook kan het voorkomen dat de partner van de klant inkomsten heeft zonder dat dit is opgegeven bij de gemeente, er is dan sprake van indirecte zwarte fraude. Witte fraude betreft ook het genieten van inkomsten uit werk of via andere wegen naast de uitkering, echter het verschil met zwarte fraude is, dat deze informatie wel bekend is bij een andere overheidsinstanties zoals bijvoorbeeld de belastingdienst. In de praktijk komt witte fraude veel voor in situaties waarbij de klant gedurende de bijstandsuitkering weer is gaan werken en dit niet heeft doorgegeven bij de gemeente (Fenger & Voorberg, 2013).

De vierde categorie betreft domiciliefraude, hiervan is sprake indien een persoon met bijstandsuitkering niet in de gemeente woont van waar de uitkering wordt verstrekt. Omdat de WWB door elke gemeente afzonderlijk wordt gefinancierd en uitgevoerd, is het een vereiste dat de bijstandsklant in dezelfde gemeente woont als waarvan deze de uitkering ontvangt. Deze fraudevorm vindt veelal plaats in combinatie met samenwoonfraude. De klant trekt bijvoorbeeld bij een partner in huis die in een andere gemeente woont, zonder dit door te geven bij de gemeente. De klant ontvangt dan ten onrecht een uitkering van de gemeente, omdat deze bij de andere gemeente had moeten worden aangevraagd. Daarnaast is er sprake van een gezamenlijke huishouding die niet is doorgegeven.

De laatste categorie is die van vermogensfraude. Van deze fraude is sprake indien de klant meer vermogen bezit dan wettelijk is toegestaan voor het ontvangen van een bijstandsvoorziening⁷. Vermogensfraude kan voorkomen indien iemand een erfenis ontvangt of plotseling een groot bedrag via een loterij wint. Ook is het mogelijk dat de klant auto('s) of vastgoed bezit in het binnen- of buitenland en deze niet heeft doorgegeven aan de gemeente. Vermogensfraude kan tevens voortkomen vanuit zwarte fraude, met het 'zwart' verdiende geld heeft de klant dan vermogen opgebouwd.

Bovenstaande vijf categorieën geven een goed beeld van de verschillende soorten bijstandsfraude. Deze categorieën worden ook door andere auteurs gebruikt, al kan de benaming van deze categorieën enigszins verschillen. Voor de benaming samenwoonfraude, wordt ook wel partnerfraude gebruikt en woonvormfraude wordt tevens aangeduid als domiciliefraude (Van der Heijden, et al. 2005, Gils, et al. 2007, Reelick, 2007, 2009).

⁶ Zie voor een uitgebreide beschrijving van het begrip 'gezamenlijke huishouding' Art. 3 van de WWB.

⁷ Het maximale vermogen voor het in aanmerking komen van een bijstandsvoorziening is in 2013 voor een alleenstaande €5.795 en voor gehuwden/samenwonenden of eenoudergezinnen €11.590. Voor eigen woningbezitters geldt een vrijlating van €48.900 (Stimulansz, 2013).

Naast zwarte- en witte fraude, kan ook de categorie 'grijze fraude' worden gehanteerd (Inspectie Werk en Inkomen ministerie SZW, 2010). Dit type fraude ontstaat bij bijstandsklanten die gedeeltelijk wit werken en de inkomsten hiervan opgeven, maar in werkelijkheid meer inkomsten genieten dan zij aan de gemeente hebben doorgegeven. Er is in dergelijke situaties sprake van gedeeltelijk zwarte inkomsten naast de officieel opgegeven inkomsten, waardoor zij teveel of geheel onterecht een bijstandsuitkering ontvangen. Een zevende categorie betreft het 'schenden van de informatieplicht' (CBS, 2005). Deze categorie heeft voornamelijk betrekking op klanten die niet reageren op oproepen vanuit de gemeente. In dergelijke gevallen is het recht op uitkering dan niet langer vast te stellen en kan de uitkering worden beëindigd. In principe kan er bij het schenden van de informatieplicht sprake zijn van elke van de hiervoor benoemde fraudetypen, dit kan dan alleen niet worden bewezen. Samengevat kunnen de volgende bijstandsfraudetypologieën worden onderscheiden:

Figuur 3: Typen bijstandsfraude

- | | |
|----------------------------|-------------------------------|
| 1. Woon- en leefvormfraude | 5. Grijze fraude |
| 2. Domiciliefraude | 6. Vermogensfraude |
| 3. Zwarte Fraude | 7. Schending informatieplicht |
| 4. Witte fraude | 8. Overige fraude vormen |

Hoewel het merendeel van de fraudemogelijkheden met deze categorieën zijn weergegeven, blijft er ook een restcategorie over van fraudemogelijkheden die relatief weinig voorkomen en daarmee weinig meerwaarde hebben voor een aparte typologie. Deze groep kan worden getypeerd met 'overige fraudevormen'. Hieronder kan bijvoorbeeld identiteitsfraude worden geschaard, waarbij de klant een andere identiteit heeft opgegeven dan deze daadwerkelijk heeft.

3.3.2 Omvang van bijstandsfraude

Het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) publiceerde tot en met 2009 de gegevens over geconstateerde fraudegevallen in de bijstandsfraudestatistiek (BFS). In deze statistiek richtte het CBS zich op het aantal afgeronde fraudeonderzoeken (CBS, 2013). Door de verschillende opsporings- en registratiemethoden die gemeenten hanteren, heeft het CBS bij gebrek aan betrouwbare cijfers besloten de BFS niet langer te publiceren (Ministerie van SZW, 2011; p.38). Per januari 2013 hanteert het CBS een nieuwe registratiewijze voor geconstateerde fraudegevallen, deze heet de Bijstandsdebiteuren- en fraudestatistiek (BDFS). In het BDFS hanteert het CBS andere maatstaven dan in het BFS, om zo betrouwbaardere statistieken te kunnen leveren. Middels de oude statistiek bleek dat gemiddeld 4% van het aantal bijstandsgerechtigden fraudeert (zie tabel 1). Omdat de BDFS pas dit jaar wordt gebruikt, levert deze methodiek nog geen bruikbare cijfers op voor dit onderzoek.

De uitspraken over de totale omvang van fraude van voormalig minister van Sociale Zaken Henk Kamp (zie hoofdstuk 2), lieten zien dat de minister niet exact wist hoeveel er gefraudeerd werd. Schattingen uit het werkveld van sociaal rechercheurs laten een beeld van mogelijk 10 tot 20% zien (LCSR in De Telegraaf, 2012). In een officiële rapportage van het ministerie wordt gesproken van een nalevingsniveau van 94% m.b.t. de opgave van inkomsten, het betreft hier dus een schatting van in totaal 6% op witte- en zwarte fraude. Hetzelfde rapport geeft aan dat het nalevingsniveau wat betrekking heeft op het melden van samenwonen zelfs 99,9% is (Ministerie van SZW, 2011). Aan de betrouwbaarheid van deze gegeven kan worden getwijfeld. Wanneer de registratie van woonvormfraude immers niet correct plaatsvindt, zoals blijkt uit een algemene reactie van het CBS over het stoppen van de publicaties van de BFS, of er weinig onderzoek naar woonvormfraude wordt gedaan, kan ook geen juiste schatting van het nalevingsniveau worden gemaakt. Voor de omvang van bijstandsfraude baseert dit rapport zich dan ook op de geconstateerde fraude, waarbij zij geen uitspraken doet over de potentiële omvang.

3.4 Gemeentelijk handhavingsbeleid

Na de bestudering van de contextfactoren en verschijningsvormen van bijstandsfraude, wordt in deze paragraaf ingegaan op het handhavingsbeleid. Dit beleid vormt, net als de uitvoering van de WWB, een onderdeel van het gemeentelijke takenpakket. Onder handhaving wordt verstaan; *"het inzetten van activiteiten om fraude en oneigenlijk gebruik van bijstandsuitkeringen te voorkomen"* (SEOR, 2006). Deze definitie geeft een brede kijk op handhaving, welke 'activiteiten' gemeenten kunnen inzetten om fraude tegen te gaan wordt in deze paragraaf besproken. Daarvoor wordt eerst ingegaan op de institutionele context van het gemeentelijke handhavingsbeleid en de rol van de uitvoerende ambtenaren, gevolg door een uiteenzetting van de handhavingsketen.

3.4.1 De institutionele context van gemeentelijk beleid en de contactambtenaar

Bij de uitvoering van handhavingsbeleid, worden gemeenten beperkt door wetten en regels die vanuit de Rijksoverheid zijn opgelegd. Ruimte om zelf keuzes te kunnen maken, zijn door o.a. de WWB beperkt en voor een groot deel vastgelegd. De beperkte keuzeruimte komt voort uit historisch gegroeide regels en praktijken. De afhankelijkheidsrelatie tussen het Rijk en gemeenten en het stelsel van historisch gegroeide regels, wordt ook wel aangeduid met de institutionele context van beleid (Bekkers, 2007). Maakt de institutionele context dan automatisch een gestandaardiseerde en geformaliseerde uitvoeringsbureaucratie van gemeenten? Het antwoord daarop is negatief, want gemeenten hebben wel degelijk, al is het beperkt, ruimte voor een eigen invulling van het uit te voeren beleid. Dit wordt bepaald door het lokale college van B&W en de uitvoerende afdelingen binnen de gemeente.

Handhaving van de bijstand wordt binnen gemeenten verricht door de afdeling(en) Sociale Zaken. Hier werken uitvoerende ambtenaren of contactambtenaren (Bovens, Hart & Van Twist, 2007) op de grens tussen regels en uitvoering. Deze contactambtenaren werken vaak in moeilijke omstandigheden, waarbij zij met veeleisende klanten te maken hebben en daarnaast de wetten van de WWB en interne regels van de gemeente zo goed mogelijk dienen uit te voeren. De contactambtenaren beschikken over een bepaalde mate van autonomie of beleidsvrijheid, omdat zij uiteindelijk bepalen wie een uitkering krijgt en naar wie een fraudeonderzoek wordt ingesteld. Contactambtenaren met beleidsvrijheid worden door Lipsky (1980) omschreven als *'street-level bureaucrats'*. Hij stelt in zijn boek dat contactambtenaren aan de frontlijn werken van de publieke sector. Daarbij hebben zij een bepaalde mate van autonomie, omdat de aard het werk om een menselijk oordeel vraagt.

"The essence of street-level bureaucracies is that they require people to make decisions about other people. Street-level bureaucrats have discretion because the nature of service provision calls for human judgement that cannot be programmed and for which machines cannot substitute" (Lipsky, 1980, uit Hill, 2009, p. 262).

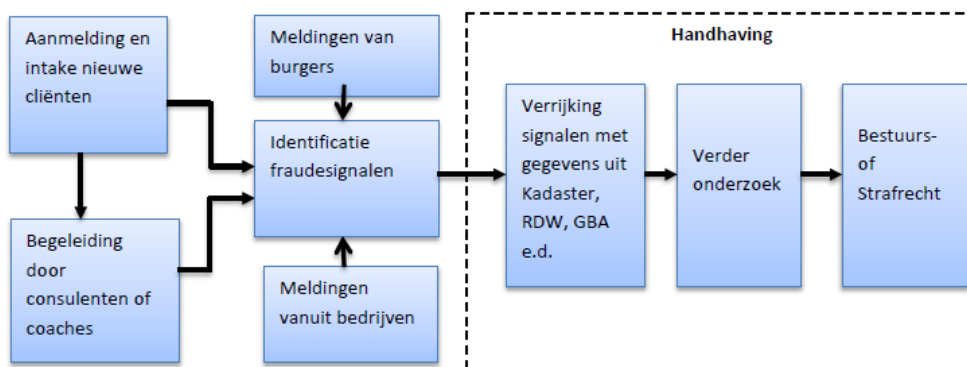
De beleidsvrijheid zorgt ervoor dat beleidsmakers en leidinggevendenden geen volledige controle hebben over de activiteiten en beslissingen van de contactambtenaren. Daarbij worden beslissingen van contactambtenaren ook bepaald door het feit dat zij veelal te maken hebben met schaarse middelen, zoals tijd. Hierdoor moeten de contactambtenaren bijvoorbeeld beslissen of zij de uitkeringsintake van nieuwe klanten voor laten gaan op de rechtmatigheidscontrole van bestaande klanten. De beleidsvrijheid en schaarse middelen, kunnen ervoor zorgen dat doelstellingen die van hogerhand worden opgelegd niet worden uitgevoerd of belemmeringen ondervinden. Aan de andere kant kan de contactambtenaar zelf beter inschatten waar deze zijn of haar tijd aan besteed en heeft beleidsvrijheid het voordeel dat er meer maatwerk kan worden gerealiseerd (Bekkers, 2007).

3.4.2 De handhavingsketen

Zoals in de vorige paragraaf is vermeld, wordt handhaving uitgevoerd door contactambtenaren. Dit zijn sociaal rechercheurs, consultants en andere gemeentelijke ambtenaren die in contact staan met bijstandsklanten. Consultants zijn in beginsel aanzet bij het innemen van een nieuwe bijstandsaanvraag, zij vormen daarmee een essentiële schakel op het gebied van preventie. In sommige gemeenten worden zij daarbij gesteund door ‘poortwachters’ of fraudepreventiemedewerkers. Dit zijn contactambtenaren die getraind zijn op het signaleren van fraude of in situaties waarin een verhoogd risico op fraude geldt. De sociaal rechercheurs komen voornamelijk aanbod op het repressieve terrein. Zij onderzoeken de situatie van de bijstandsklant, indien er een melding binnenkomt over mogelijke fraude. Deze meldingen kunnen intern zijn, doordat zij bijvoorbeeld signalen krijgen van consultants. Daarnaast kunnen zij ook externe signalen krijgen, deze bestaan uit (anonieme) meldingen van burgers, meldingen van maatschappelijke organisaties (politie, woningbouwvereniging) en het Inlichtingenbureau (hierna te noemen IB). Het IB koppelt verschillende administratieve bestanden met elkaar, zoals bestanden van de Belastingdienst en het UWV. Nadat het IB een mogelijke vorm van fraude heeft waargenomen, stuurt zij deze signalen door naar de gemeente (SEOR, 2006).

Nadat de fraude is vastgesteld, bepaald de hoogte van het fraudebedrag of de klant via het bestuursrecht of strafrecht zal worden vervolgd. Sinds de invoering van de fraudewet, op 1 januari 2013, is de grens voor vervolging via het strafrecht verhoogd naar €50.000. Vanaf dit fraudebedrag dient de gemeente melding te maken van de fraude bij het Openbaar Ministerie. Onder dit bedrag wordt de fraude via het bestuursrecht afgedaan, wat inhoudt dat de gemeente zelf een boete oplegt en het fraudebedrag terugvordert⁸. Bij het strafrecht dient het fraudebedrag ook te worden teruggevorderd en bepaalt de rechter de strafmaat (RCF Kenniscentrum Handhaving, 2013). Het proces van handhaving is in figuur 4 schematisch weergegeven. Fenger en Voorberg (2013) stellen daarbij dat de praktijk minder gestroomlijnd verloopt dan de schematische weergave suggereert.

Figuur 4: De handhavingsketen (Bron: Fenger & Voorberg, 2013 p. 42)



3.4.3 Preventieve en repressieve handhavingsmaatregelen

Het ministerie van SZW heeft in haar handhavingsprogramma 2011-2014 ingezet op een verhoging van de pakkans van fraudeurs. Zij legt daarmee vooral de nadruk op de repressieve kant van handhaving. Zwaardere sancties op fraude, zoals de invoering van de nieuwe fraudewet, passen in dit beleid. Leidinggevend en contactambtenaren geven echter de voorkeur aan preventieve handhavingsmaatregelen (Fenger en Voorberg, 2013). Het opsporen en bestraffen van fraudeurs

⁸ De boete bedraagt 100% van het fraudebedrag, indien er sprake is van recidive zal een boete van 150% van het gefraudeerde bedrag worden opgelegd. Indien er niet sprake is van een benadelingsbedrag voor de gemeente, maar er wel fraude heeft plaatsgevonden, kan de gemeente een waarschuwing of boete van €150 uitdelen (RCF Kenniscentrum Handhaving, 2013).

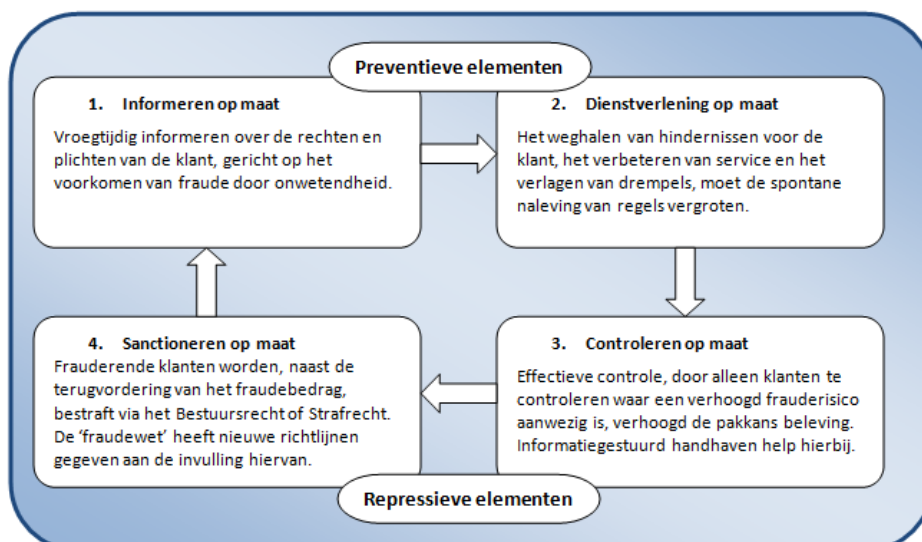
vergt namelijk veel arbeidsinzet, waar gemeenten in deze tijden juist te maken hebben bezuinigen en daarmee minder tijd en arbeidskrachten hebben. Contactambtenaren leggen daarom vaker het zwaartepunt in het begin van het handhavingproces, zoals rechtmatigheidcontrole aan de 'poort'. De gedachte hierbij is, dat wanneer fraudeurs al bij de bijstandsaanvraag worden geweerd, er in een later stadium geen tijdrovend onderzoek hoeft plaats te vinden.

Het ministerie onderkent het belang van repressieve maatregelen en probeert de spontane nalevingbereidheid van nieuwe en bestaande klanten te bevorderen (Ministerie van SZW, 2005). Daarmee wordt bedoeld dat klanten uit zichzelf de inlichtingenplicht moeten volgen en juiste informatie dienen door te geven. Om dat doel te bereiken, zijn vier beleidspunten opgesteld die zowel een preventief als repressief karakter hebben. De preventieve punten hebben betrekking op het voorkomen van fraude en het vroegtijdig signaleren daarvan. Onder deze twee punten wordt respectievelijk goed informeren en een juiste dienstverlening bedoeld. Door klanten tijdig te informeren weten zij wat hun rechten zijn en door hen juist te behandelen en bereikbaar te zijn, kunnen fraudesignalen vroegtijdig worden opgespoord en kan fraude uit onbegrip worden voorkomen.

De repressieve punten zijn gericht op het opsporen en beboeten van de gepleegde fraude, hieronder vallen respectievelijk de punten controleren en sanctioneren op maat. Met het controleren op maat wordt bedoeld dat niet alle klanten worden gecontroleerd, maar alleen diegene waar een verhoogd frauderisico bestaat. Bij dit element is voornamelijk 'informatiegestuurd' handhaven van toepassing. Met dit concept wordt informatie, dat verkregen is door datakoppelingen tussen gemeentelijke en andere overheidsinstanties, gebruikt om het verhoogde frauderisico van klanten vast te stellen en risicoprofielen in te richten.

Sanctioneren op maat houdt in, dat fraudeurs worden gestraft voor de gepleegde fraude. Naast een boete en terugvordering, betekent dit veelal het einde van de uitkering. Indien de klant opnieuw een bijstandsaanvraag doet, moet hij of zij eerst aantonen dat situatie van de klant zodanig is gewijzigd, dat deze nu wel recht op bijstand heeft. Indien dit het geval is, moet de klant opnieuw de stappen van een bijstandsaanvraag doorlopen. Omdat de preventieve en repressieve maatregelen daarmee een doorlopende werking op elkaar hebben, wordt ook wel van de 'cirkel van naleving' gesproken (CAB, 2011). In onderstaande figuur zijn de genoemde vier punten weergegeven, waarbij respectievelijk de punten informeren op maat en dienstverlening op maat betrekking hebben op het preventieve karakter en de punten sanctioneren op maat en controleren op maat op het repressieve karakter.

Figuur 5: Preventieve en repressieve punten van het concept Hoogwaardig Handhaven (Bron: eigen bewerking gebaseerd op het concept Hoogwaardig Handhaven en het ministerie van SZW, 2005 en het RCF- Kenniscentrum Handhaving, 2013)



3.5 Theoretische inzichten en variabelen

In deze paragraaf worden de theoretische inzichten uit de vorige paragrafen samengevat en in verhouding tot elkaar gezet. Deze paragraaf baseert zich dan ook op de laatste van de theoretische deelvragen, deze luidde: *'Hoe dragen de theoretische inzichten m.b.t. de vormen, omvang en achtergronden van fraude en fraudeurs bij, aan de sturing van het gemeentelijke handhavingsbeleid ten aanzien van bijstandsfraude?'*.

Als eerste worden de belangrijkste theoretische inzichten m.b.t. de vormen, omvang van achtergronden van bijstandsfraude samengevat. Vervolgens worden de contextfactoren, middels de contingentiebenadering, in verband gebracht met het gemeentelijke handhavingsbeleid en wordt daarmee ingegaan op de vijfde deelvraag. Tot slot worden de veronderstellingen in deze paragraaf uit in een conceptueel model, welke daarmee de te onderzoeken empirische causaliteiten aangeeft.

3.5.1 Centrale begrippen uit theoretische inzichten omtrent vormen, omvang en achtergronden van bijstandsfraude

Bijstandsfraude, als specifieke fraudevorm, bestaat uit verschillende subvormen die allemaal hun eigen karakter hebben. Brummelkamp et al. (2010) onderscheiden daarbij vijf categorieën, die ook door andere auteurs werden benoemd, al gaven zij vaak een andere benaming (Van der Heijden, et al. 2005, Gils et al. 2007, Reelick, 2007, 2009). De typen bijstandsfraude die we daaruit kunnen opmaken zijn: woon- en leefvormfraude, zwarte fraude, witte fraude, vermogensfraude en domiciliefraude. Deze typen worden aangevuld met de vormen: grijze fraude (Inspectie Werk en Inkomen ministerie SZW, 2010) en schendig informatieplicht (CBS, 2005). Een achtste categorie betreft tot slot een verzameling van kleine fraudevormen, die kan worden getypeerd met 'overige fraudevormen'. Theoretische inzichten naar de omvang van bijstandsfraude hebben geleerd, dat er alleen uitspraken over de geconstateerde omvang gedaan kunnen worden. Deze zijn immers empirisch waarneembaar, integenstelling tot de potentiële niet ontdekte fraude.

De elementen die aan fraude ten grondslag liggen zijn; motivatie, gelegenheid, integriteit (Cressy, 1950, 1953, LaSalle, 2007, Van de Ven, 2008, Dorminey et al., 2012) en capaciteit (Wolfde & Hermanson, 2004). Deze elementen staan in verhouding tot elkaar, omdat fraudeurs een bepaalde gelegenheid moeten zien om fraude te kunnen plegen, daarvoor een bepaalde motivatie moeten hebben om hiertoe over te gaan en dit te kunnen rationaliseren en tot slot de capaciteiten moeten hebben om van de gelegenheid gebruik te kunnen maken. Deze elementen kunnen worden samengevat in de *'nieuwe fraudedriehoek'* (Kassem & Higson, 2012). Eerder onderzoek naar bijstandsfraude heeft aangetoond dat bijstandsfraudeurs voornamelijk een financieel motief hebben, de achtergronden van deze mensen blijken echter sterk te verschillen (Brummelkamp et al., 2010).

De elementen uit de nieuwe fraudedriehoek hebben betrekking op de persoonlijkheid en de persoonlijke omstandigheden van een persoon en kunnen daarom onder de persoonlijke context van een individu worden geschaard. Cohen en Felson (1979) hebben daarnaast laten zien dat een vergroting van de afwezigheid van handhavers, kan leiden tot een toename van fraude. Andersom kan een toename van de aanwezigheid van handhavers leiden tot minder (waargenomen) gelegenheden en kan dit een vermindering van fraude betekenen.

Fraude komt niet alleen voort uit de persoonlijke context van een persoon, ook de sociale omgeving waarin iemand verkeert en de opvattingen van die omgeving, hebben invloed op de keuzes van mensen. Deze sociale omgeving vormt daarbij een tweede pijler die van invloed is op het plegen van fraude (Duffield & Grabosky, 2001). Een manier om de sociale omgeving te visualiseren, kan worden bereikt met het culturenmodel van Wildavsky (1987), gebaseerd op de dimensies groep en voorschriften (Douglas, 1978, 1982). Daarin kunnen de individualistische cultuur, fatalistische cultuur,

egalitaire cultuur en hiërarchische cultuur worden onderscheiden. Deze culturen geven aan of iemand zich sterk laat leiden door algemeen geldende voorschriften zoals de wet, of juist door het denken van de groep. Het kan ook voorkomen dat mensen zich niet tot een groep voelen aangetrokken en beslissingen vooral baseren op hun eigen ingevingen. De sociale- en persoonlijke context van een persoon hebben daarbij een wederkerige werking op elkaar. Persoonlijke eigenschappen van mensen kunnen ervoor zorgen dat mensen zich tot een bepaalde cultuur voelen aangetrokken. Het handelen van deze mensen kan daarbij door de cultuur worden beïnvloed en vice versa.

3.5.2 De contingentiebenadering van het gemeentelijke handhavingsbeleid

Gemeenten bevinden zich in een institutionele context van regels en voorgeschreven wetten van de Rijksoverheid, waardoor zij het gemeentelijke handhavingsbeleid maar in een beperkte mate eigen invulling kunnen geven (Bekkers, 2007). De contactambtenaren (Bovens et al., 2007) of *street-level bureaucrats* (Lipsky, 1980), zoals de consulenten en sociaal rechercheurs, moeten dit beleid in uitvoering brengen. Zij bezitten hierbij enige vorm van autonomie, omdat de aard van het werk om een menselijk oordeel vraagt. Deze autonomie stelt de contactambtenaren in staat zich aan te passen aan de condities die zij in praktijk tegen komen. Wordt naar elke klant een rechtmatigheidsonderzoek gestart door de consulent of doet de consulent dit door tijdsgebrek niet bij een bijstandsmoeder met een tragisch verleden, omdat zij deze vertrouwt. Deze keuze vormt een onderdeel van de beleidsvrijheid van contactambtenaren, de juistheid van deze keuze staat echter niet vast.

Kennis van en over bijstandsfraudeurs kunnen, middels de eerder benoemde persoonlijke- en sociale context, bijdragen aan een verbetering en effectievere inzet van de keuzes van contactambtenaren en de uitvoerende organisatie als geheel. De contingentiebenadering gaat er daarbij vanuit dat de effectiviteit van de gemeentelijke organisatie afhankelijk is van de manier waarop zij in overeenstemming is met haar omgeving (Bovens et al., 2007). De kenmerken van deze omgeving, de kenmerken van bijstandsfraudeurs, en die van het gemeentelijke handhavingsbeleid moeten daarbij op elkaar zijn afgestemd. Om dit te bereiken, dient ook de werking van het gemeentelijke handhavingsbeleid in kaart te worden gebracht. De handhavingsketen en ervaringen uit het werkveld (Fenger & Voorberg, 2013), laten daarbij zien dat handhaving uit preventieve en repressieve maatregelen bestaat. Daarbij gaat het om informeren van bijstandsklanten en het bieden van een goede dienstverlening als onderdeel van deze preventieve maatregelen. Daarnaast richten de repressieve maatregelen zich op het controleren en onderzoeken van kanten en het sanctioneren van hen indien er sprake is van fraude (Ministerie van SZW, 2005 en RCF Kenniscentrum Handhaving, 2013). Indien de contingentie tussen de contextfactoren en de werking van het gemeentelijke handhavingsbeleid optimaal is, zal dit leiden tot een effectieve inzet van keuzes en middelen en een pareto optimum van het handhavingsbeleid.

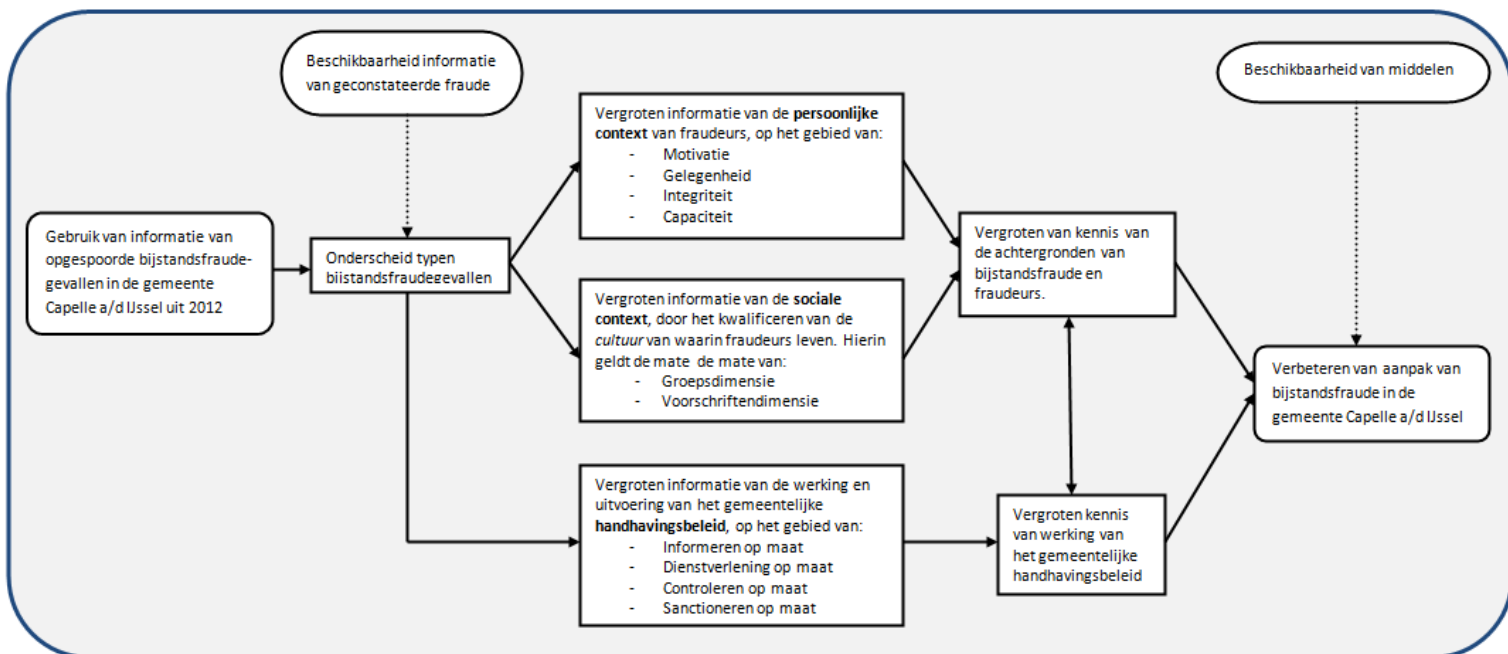
3.5.3 Conceptueel model

Het conceptueel model is een schematische weergave van een deel van de werkelijkheid (Verschuren & Doorewaard, 2007). Het model dient er in deze voor schematische verbanden tussen variabelen te leggen. Deze variabelen zijn te herleiden aan de centrale begrippen uit de vorige twee paragrafen. Deze begrippen, ofwel variabelen, staan in een bepaalde verhouding tot elkaar, waarbij de ene invloed heeft op de ander. Deze causale relaties (oorzaak-gevolgrelaties) dienen ertoe om de theorie uit dit hoofdstuk te gebruiken voor het empirische deel in de volgende hoofdstukken. Daarbij vormt het conceptueel model in principe een schematische weergave van de centrale vraagstelling, deze luidde:

Vraagstelling] *Wat zijn de achtergronden, aard en omvang van de opgespoorde bijstandsfraudegevallen uit 2012 in de gemeente Capelle aan den IJssel en hoe kunnen deze gegevens bijdragen aan de verbetering van de aanpak van bijstandsfraude?*

In hoofdlijnen is het conceptueel gebaseerd op een onafhankelijke en afhankelijke variabele, de onafhankelijke variabele heeft daarmee een positieve of negatieve invloed op de afhankelijke variabele. In deze vraagstelling zijn de ‘opgespoorde bijstandsfraudegevallen 2012’ de onafhankelijke variabele en is ‘de aanpak van bijstandsfraude’ de afhankelijke variabele. Met de opgespoorde bijstandsfraudegevallen dient immers de aanpak van bijstandsfraude verbeterd te worden (positief verband). De twee variabelen hebben echter geen direct effect op elkaar. Kennis over fraude, opgedeeld in de persoonlijke context en sociale context van de fraudeur, dienen informatie op te leveren over de achtergronden van bijstandsfraude. Deze kennis wordt middels de contingentiebenadering getoetst aan werking van het gemeentelijke handhavingsbeleid, om zodoende na te gaan hoe de aanpak van bijstandsfraude kan worden verbeterd. De typen bijstandsfraude gelden daarbij als filter, om eventuele verschillen tussen de vormen van bijstandsfraude te kunnen waarnemen. De totale omvang van bijstandsfraude kan niet worden vastgesteld d.m.v. een empirische meting, alleen de geconstateerde fraudegevallen kunnen in dit onderzoek worden meegenomen. Om deze reden vormt het gebrek aan volledige beschikbaarheid omtrent gegevens over de omvang van bijstandsfraude een additionele onafhankelijke variabele (Verschuren & Doorewaard, 2007). Tot slot vormt de beschikbaarheid van middelen om de aanpak van bijstandsfraude te verbeteren, ook een additionele variabele. Tijd en financiële middelen zijn immers niet onbeperkt. Het conceptueel model in onderstaande figuur geeft de causaliteit van het empirische vervolg van dit rapport aan.

Figuur 6: Conceptueel model (Bron: eigen bewerking)



4] Methodologie – Opzet en uitvoering van het onderzoek

Dit hoofdstuk dient als methodologische verantwoording voor de opzet en uitvoering van het onderzoek. Naast een beschrijving van de werkwijze, wordt ingegaan op de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Alvorens deze verantwoording plaatsvindt, zijn de variabelen uit het conceptueel model (zie paragraaf 3.5.3) geoperationaliseerd zodat deze meetbaar en bruikbaar zijn voor de uitvoering van het empirische deel van dit onderzoek.

4.1 Operationalisatie

In het conceptueel model wordt beargumenteerd dat middels de persoonlijke- en sociale context van de fraudeur, de kennis over de achtergronden van bijstandsfraude kan worden vergroot. De persoonlijke context onderscheidt zich daarbij in vier variabelen, de eerste hiervan 'motivatie', kan bestaan uit een veelvoud van financiële motieven zoals Brummelkamp et al. (2010) hebben aangetoond. Om andere motieven niet uit te sluiten en de zekerheid van het achterliggende motief vast te stellen, wordt naast de open indicator 'motief' ook gebruik gemaakt van de indicatoren 'bewustheid' van de fraude en 'financiële situatie' van de klant. Deze laatste indicator wordt gemeten met de categorieën: vermogen, nihil en schulden. Omdat bijstandsklanten logischerwijs weinig vermogen hebben, wordt de lat van *vermogen* laag gelegd (meer dan €500). Onder de categorie *nihil* wordt verstaan, vermogen tussen de €500 en de €500 schuld. De categorie schulden tot slot betreffen *schulden* van meer dan €500.

De tweede variabele, gelegenheid, wordt gemeten met de aan- of afwezigheid van handhavers bij de start van de uitkering en tijdens de looptijd van de uitkering. Hiermee wordt duidelijk of de klanten gelegenheden zagen om fraude te kunnen plegen. Omdat deze indicatoren veel overlap hebben met indicatoren van de variabele 'controleren op maat', zullen deze verderop in deze paragraaf worden behandeld. Een derde indicator is de manier waarop de fraude tot stand is gekomen. Is de fraude actief gepleegd, doordat de klant zwart of wit werk heeft verricht, of is de fraude passief gepleegd, doordat wijzigingen in de woonsituatie bijvoorbeeld niet zijn doorgegeven. Dit actieve of passieve karakter geeft daarbij extra inzicht in de gelegenheden die de klanten ontdekten bij het plegen van de fraude.

De derde variabele, integriteit, wordt gemeten met de indicatoren: fraudeverleden, houding t.o.v. het onderzoek, houding t.o.v. de fraudeconstatering en het risico op recidive. De indicator 'fraudeverleden' betreft klanten met een fraudeverleden met bijstandsuitkeringen. De houding die klanten hadden t.o.v. het onderzoek en de constatering van fraude, geeft inzicht in de mate waarin de klanten meewerkte aan het onderzoek en in welke mate zij de fraude ontkende of toegaven. De indicator 'recidive' wordt gemeten aan de hand van het bestaan of wegnemen van de drive om te frauderen naar aanleiding van het fraudeonderzoek.

De laatste variabele van de persoonlijke context betreft capaciteit. Deze variabele wordt gemeten met de indicatoren: opleiding, arbeidsparticipatie en beperkingen. Met de indicator 'opleiding' wordt gemeten wat de hoogst genoten opleiding van de klant was, daarmee kan zijn of haar niveau worden ingeschat. Omdat opleidingsniveau alleen niet voldoende zegt over de capaciteiten en instelling van klanten, wordt met de indicator 'arbeidsparticipatie' gemeten in hoeverre klanten actief waren in de samenleving en welke rol zij daarin speelden voordat zij bijstand ontvingen. De indicator 'beperkingen' brengt in kaart of klanten last hebben van psychologische of fysieke beperkingen. Deze beperkingen kunnen iemands capaciteiten doen verminderen.

De sociale context wordt gemeten met het culturenmodel (Wildavsky, 1987), deze onderscheidt zich in de twee dimensies van *groep* en *voorschriften*. Met deze twee dimensies kan bepaald worden, in hoeverre een klant zich laat leiden door het gedachtegoed van een groep of de mate van voorgeschreven voorschriften zoals de wet. Om de groepsdimensie te kunnen meten, wordt gebruik gemaakt van de indicatoren: gezinssamenstelling, uitkeringsomgeving en hulp bij fraude. Met de indicator 'gezinssamenstelling' wordt de rationele sfeer van klanten in kaart gebracht, gaat het om een alleenstaande klant, een echtpaar of bijvoorbeeld een alleenstaande bijstandsmoeder. De 'uitkeringsomgeving' heeft betrekking op kennissen of familie van de klant die ook een bijstandsuitkering hebben. Met de laatste indicator 'hulp bij fraude', wordt gemeten of de fraude alleen is gepleegd of met hulp van derden.

De voorschriftendimensie wordt gemeten met de indicator 'overheidsafhankelijkheid' en wederom de indicator 'fraudeverleden'. Overheidsafhankelijkheid wordt gemeten met de eerdere benoemde arbeidsparticipatie. De algemene norm is dat mensen zelf in hun onderhoud kunnen voorzien, deze informatie geeft daarom inzicht in het volgen van deze voorschriften. Met het fraudeverleden wordt de gezagsgetrouwheid van klanten gemeten. Klanten die geen fraudeverleden hebben en in het verleden een actieve participatievorm hebben getoond, volgen in hoge mate de algemeen geldende voorschriften.

Met de informatie die volgt uit de groeps- en voorschriftendimensie, kan een indeling worden gemaakt van de culturen waarin frauderende bijstandsklanten zich bevinden. Samen met de kennis van de persoonlijke context, geeft deze informatie blijk van de omgeving waar contactambtenaren (handhavers) mee te maken hebben. Om te weten in hoeverre de gemeentelijke organisatie is afgestemd op haar omgeving, wordt de werking van het handhavingsbeleid geoperationaliseerd met hulp van de variabelen: informeren, dienstverlening, controleren en sanctioneren. Bij de variabele 'informeren op maat', wordt daarbij ingegaan op feit of de klanten op de hoogte waren van hun rechten en plichten. De variabele 'dienstverlening op maat' wordt gemeten met de mate waarin de klant wordt ondersteund door de consulent op het gebied van regels en handelingen. Deze variabelen hebben betrekking op het preventieve karakter van handhaving.

Onder de variabele 'controleren op maat', vallen de indicatoren: bron van de fraudemelding, aanwezigheid van fraudesignalen tijdens de uitkeringsintake en aanwezigheid van fraudesignalen gedurende de uitkering. De bron van de fraudemelding geeft inzicht in hoe de fraude is ontdekt, deze bron kan een interne melding van een collega handhaver zijn. Daarnaast kunnen de meldingen ook voortkomen van maatschappelijke organisaties of door oplettendheid van burgers. De aanwezigheid van fraudesignalen geeft daarnaast aanwijzingen in hoeverre de fraude al eerder had kunnen worden ontdekt. Deze indicatoren vallen samen met de indicatoren 'aan- of afwezigheid van handhavers' van de gelegenheidsvariabele. Met de laatste variabele, 'sanctioneren op maat' wordt in kaart gebracht welke fraudetypen zijn gepleegd en wat het besluit en gevolg was voor de uitkering en de klant, nadat de fraude definitief werd vastgesteld.

De operationalisatie van de hierboven besproken variabelen en indicatoren, zijn in de tabel op de volgende pagina weergegeven. Hierin wordt trapsgewijs het doel van dit onderzoek geoperationaliseerd, naar de variabelen en indicatoren in de meest rechter kolom. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de methoden en technieken die zijn gebruikt bij de selectie van de fraudedossiers. De geselecteerde dossiers worden onderworpen aan de operationalisatie zoals deze hier uiteen is gezet.

Tabel 3: Operationalisatie variabelen (Bron: eigen bewerking)

| | | | | |
|---|--|---|--|---|
| Verbeteren aanpak bijstandsfraude | Kennis over de achtergronden bijstandsfraude en fraudeurs | Persoonlijke context van de fraudeur | Motivatie | Motief om te frauderen (open) |
| | | | | Bewustheid van de fraude (Bewust of onbewust) |
| | | | | Financiële situatie van de klant (Vermogen >€500, nihil tussen €500 en -€500, schulden < €500) |
| | | | Gelegenheid | Aan- of afwezigheid van handhavers bij de start van de uitkering |
| | | | | Aan- of afwezigheid van handhavers gedurende de uitkering |
| | | | | Totstandkoming van de fraude. Actief (met inspanning, zoals arbeid) of Passief (weinig inspanning, wijzigingen niet doorgeven). |
| | | | Integriteit | Bijstandsfraudeverleden van klanten (Ja/Nee). |
| | | | | Houding van klanten t.o.v. het fraudeonderzoek (Meewerkend, tegenwerkend) |
| | | | | Houding van klanten t.o.v. de fraudeconstatering (Bekennen of ontkennen) |
| | | | | De kans op fraude recidive (het bestaan of wegnemen van de drive om te frauderen). |
| | | | Capaciteit | Opleiding (hoogst genoten opleiding) |
| | | | | Arbeidsparticipatie (actief, beperkt, passief) |
| | Beperkingen (fysieke of psychologische beperkingen) | | | |
| | Sociale context van de fraudeur | Cultuur: Groep | Gezinssamenstelling (alleenstaand, alleenstaand met kinderen, paar) | |
| | | | Uitkeringsomgeving (heeft de klant familie of kennissen met een bijstandsuitkering) | |
| | | Cultuur: Voorschriften | Hulp bij fraude (is de fraude alleen gepleegd of met hulp van derden) | |
| | | | Overheidsafhankelijkheid (vorm van arbeidsparticipatie, actief/beperkt/passief) | |
| | Kennis van de werking van het gemeentelijke handhavingsbeleid | Institutionele context van het gemeentelijke handhavingsbeleid | Preventief: Informeren op maat | Uitleg van rechten en plichten |
| | | | | Ondersteuning op het gebied van regels en handelingen |
| | | | Repressief: Controleren op maat | De bron van de fraudemelding (interne melding, maatschappelijke organisaties, burgers) |
| De aanwezigheid van fraudesignalen tijdens de uitkeringsintake (Ja/Nee) | | | | |
| Repressief: Sanctioneren op maat | | | De aanwezigheid van fraudesignalen gedurende het verloop van de uitkering (Ja/Nee) | |
| | | | De fraudetypen die zijn gepleegd (zie opsomming in het theoretisch kader) | |
| | | | Het besluit m.b.t. een boete of terugbetaling (terugvordering/geen terugvordering en sanctie/geen sanctie) | |
| | | | | Het besluit m.b.t. de uitkering (beëindiging, tijdelijke verlaging of continueren) |

4.2 Methoden en technieken

Voor deze casestudy hebben de afgesloten fraudedossiers uit 2012, van de afdeling Bijzonder Onderzoek bij de gemeente Capelle aan den IJssel, als onderzoeksobject gediend. Dit object betrof een totaal aantal van 310 dossiers, welke bestonden uit fraudeonderzoeken die waren ingesteld naar bijstandsklanten, op basis van een concreet fraudevermoeden of op basis van een thematische controle. Van de 310 dossiers zijn er 227 dossiers geselecteerd, die volgens de typering van dit onderzoek voldoen aan de definitie van bijstandsfraude. Deze cijfers wijken af van de officiële jaarlijkse rapportage van de gemeente⁹, waarbij zij uitgaan van 255 aangetoonde fraudegevallen. Naar het overige deel van de fraudedossiers was wel een onderzoek ingesteld, maar werd daaruit geen fraude waargenomen of viel het dossier niet binnen de hier gehanteerde definitie van bijstandsfraude.

Het verschil in het aantal geconstateerde fraudedossiers kan verklaard worden door het hanteren van een bredere opvatting over fraude. Situaties waarin een fraudevermoeden bestond maar waar de klant de uitkering zelf stopte, omdat deze bijvoorbeeld werk vond of naar een andere gemeente verhuisde, zijn in bepaalde gevallen ook meegenomen als fraude. De onderzoeker heeft deze dossiers niet meegenomen in het onderzoek. Andersom zijn er ook gevallen, waarbij het voor kon komen dat fraude wel werd aangetoond, maar dat de klant er bij deze constatering zelf voor koos de uitkering op te zeggen. Dit voorbeeld wordt in dit onderzoek meegenomen als fraude, maar kan in de gemeentelijke administratie zijn opgenomen als 'beëindiging op eigen verzoek'.

De geselecteerde 227 dossiers zijn ingedeeld naar de acht typen bijstandsfraude, welke in het theoretisch kader zijn gedefinieerd. Na deze indeling, bleken een aantal subcategorieën onder deze fraudetypen oververtegenwoordigd te zijn, waardoor deze eerdere indeling geen realistisch beeld zou geven. Daarom zijn de subcategorieën 'detentie en voortvluchtig', die zowel onder het type 'witte fraude' als 'schending informatieplicht' werden genoteerd, en 'vermogensfraude auto', welke meer dan 92% van het type 'vermogensfraude' bevatte, apart genoteerd. De eerst genoemde subcategorie betrof klanten die in detentie zaten (of voortvluchtig waren) en die dit niet hadden gemeld aan de gemeente, waardoor zij geen recht op bijstand hadden. De tweede subcategorie betrof vermogensfraude met auto's, deze vallen onder de bezittingen van klanten en vertegenwoordigen daarmee een bepaalde waarde (=vermogen). Indien klanten deze auto's niet hadden doorgegeven aan Sociale Zaken, schonden zij daarmee de inlichtingenplicht. Het kwalitatief onderzoeken van alle 227 fraudedossiers is, mede om tijds Technische redenen, niet wenselijk gebleken. Om deze reden is besloten tot een aselechte steekproef per fraudetype.

Een mogelijkheid voor het opzetten van een steekproef zou kunnen zijn, het kiezen van een vast percentage dossiers per fraudetype. Omdat het aantal fraudedossiers tussen de verschillende typen erg varieert, zouden in dat geval bepaalde typen erg over- en andere ondervertegenwoordigd zijn. Om deze reden is ervoor gekozen van elk fraudetype vijf dossiers te selecteren, om zo een divers beeld van de fraudedossiers te krijgen. Sommige fraudetypen bleken echter minder dan vijf dossiers te bevatten, waardoor dergelijke situaties alle dossiers onder deze norm in aanmerking kwamen. Andere fraudetypen, zoals de subcategorieën 'detentie en voortvluchtig' en 'vermogensfraude auto', toonden (na vooronderzoek) zoveel gelijkenissen, dat een selectie van vijf dossiers overbodig bleek. Bij deze twee typen is er dan ook voor gekozen twee in plaats van vijf dossiers te selecteren. In onderstaande tabel is het totaal van het aantal dossiers waarbij fraude is geconstateerd weergegeven. Daarnaast is te zien welk aantal dossiers geselecteerd zijn voor het kwalitatieve onderzoek.

⁹ Zie Verslag Hoogwaardig Handhaven 2012, gemeente Capelle aan den IJssel.

Tabel 4: Aantal bijstandsfraude dossiers in Capelle aan den IJssel uit 2012 volgens eigen definitie (Bron: eigen bewerking)

| Type bijstandsfraude | Aantal dossiers met fraude | Percentage aantal dossiers met fraude | Onderzochte dossiers | Percentage onderzochte dossiers t.o.v. aantal dossiers met fraude |
|-----------------------------------|----------------------------|---------------------------------------|----------------------|---|
| 1. Woon- en leefvormfraude | 24 | 10,6% | 5 | 20,8% |
| 2. Domiciliefraude | 40 | 17,6% | 5 | 12,5% |
| 3. Zwarte fraude | 11 | 4,8% | 5 | 45,5% |
| 4. Witte fraude | 53 | 23,3% | 5 | 9,4% |
| 5. Grijs fraude | 2 | 0,9% | 2 | 100,0% |
| 6. Vermogensfraude | 3 | 1,3% | 3 | 100,0% |
| 6a. Vermogensfraude auto | 37 | 16,3% | 2 | 5,4% |
| 7. Schending informatieplicht | 30 | 13,2% | 5 | 16,7% |
| 7a Detentie en voortvluchtig | 25 | 11,0% | 2 | 8,0% |
| 8. Overige fraudevormen | 2 | 0,9% | 2 | 100,0% |
| Totaal dossiers met fraude | 227 | 100% | 36 | 15,9% |

Zoals uit de tabel kan worden waargenomen, bleken de typen 'witte fraude', 'domiciliefraude' en 'vermogensfraude auto', respectievelijk het meeste voor te komen. De typen 'grijs fraude' en de categorie 'overige fraudegevallen' betroffen het minst aantal zaken. Van de totale 227 fraudezaken zijn, middels de hiervoor benoemde methode, 36 fraudedossiers geselecteerd voor het kwalitatieve onderzoek. De 36 fraudezaken betreffen echter 35 unieke fraudedossiers, omdat bij één klant zowel sprake was van domiciliefraude als van identiteitsfraude (overige fraudezaken). Deze twee fraudezaken hebben betrekking op één persoon en zijn daarom samengevat. In het vervolg van dit onderzoek zal dan ook gesproken worden van 35 fraudedossiers.

De geselecteerde fraudedossiers zijn onderworpen aan twee onderzoekstechnieken, te weten de kwalitatieve inhoudsanalyse en het interview (Verschuren & Doorewaard, 2007). Daarnaast is gebruik gemaakt van de onderzoeksmethode observatie, om de praktijk van het handhavingsbeleid te onderzoeken. Voor de kwalitatieve inhoudsanalyse zijn schriftelijke en digitale gemeentelijke bronnen gebruikt, bestaande uit fraudedossiers en de systemen Odas, GwS en Suwinet. Deze gemeentelijke bestanden vormden een grote bron van informatie, zowel op het vlak van persoonsgegevens en uitkeringsprocessen, als op sociaalpsychologisch terrein. De bestanden gaven namelijk inkijk in de volledige cyclus van het uitkeringsproces, van uitkeringsintake tot aan de constatering van fraude, maar bestonden daarnaast ook uit gespreksverslagen. Om de gegevens uit de inhoudsanalyse te presenteren, is gebruik gemaakt van een alternatieve presentatievorm, namelijk de vorm van *verhalen*. De fraudegebeurtenissen kunnen, naar de mening van de onderzoeker, niet louter weergegeven worden in tabellen en figuren, omdat zij dan de context en achtergronden van de frauderende klant en het ontstaan van de fraude missen. Om deze reden is ervoor gekozen de fraudegebeurtenissen op te stellen met behulp van verhaallijnen. De opzet van de verhalen ziet er bij elk fraudedossier hetzelfde uit, zodat de fraudezaken kunnen worden vergeleken. De indeling van de verhalen is opgebouwd in vier delen, deze zien er als volgt uit:

- De cliënt en de aanvraag
- Meldingen en gebeurtenissen tijdens uitkering
- De ontdekking van de fraude
- De gevolgen voor de cliënt en de uitkering

Onder het eerste deel zijn algemene persoonsgegevens van klanten beschreven, zoals de naam, leeftijd, burgerlijke staat, nationaliteit en geboorteland. Daarnaast is de reden van de bijstandsaanvraag beschreven, evenals het werkverleden, gevolgde opleidingen, eerdere inkomsten en het vermogen van klanten bij de aanvraag. Het tweede deel beschrijft gebeurtenissen die tijdens uitkering hebben plaatsgevonden, indien deze relevant zijn voor de later geconstateerde fraude. Het derde deel, de 'ontdekking van de fraude', beschrijft de aanleiding van het onderzoek, het

fraudesignaal, een beschrijving van het onderzoek en conversaties die de handhavers met klanten hebben gehad. Het laatste deel van de verhalen, beschrijft de gevolgen van het fraudeonderzoek voor de klant en de uitkering. Hierbij is aandacht besteed aan het type fraude dat is gepleegd en de sancties die volgen na de fraudeconstatering. Daarnaast is, voor zover dit verifieerbaar was, beschreven wat er met de klant gebeurd is na de fraudeontdekking.

De verhalen zijn opgesteld met behulp van de kwalitatieve inhoudsanalyse, daarbij zijn de klanten waar de verhalen betrekking op hebben *niet* geïnterviewd. In de volgende paragraaf wordt uitgebreid ingegaan op de motivering achter deze keuze. De methode van het interview is in dit onderzoek wel gebruikt om de gegevens uit de gemeentelijke bestanden en de verhaallijnen te verifiëren. Daarvoor zijn de contactambtenaren van de gemeente Capelle aan den IJssel geïnterviewd, te weten de inkomensconsulenten, fraudepreventiemedewerkers en sociaal rechercheurs. Zij hadden ten tijde van het fraudeonderzoek en/of in de periode daarvoor contact met de klanten. Aan de contactambtenaren is mondeling een gestructureerde vragenlijst afgenomen, die op 22 punten ingaat op de indicatoren uit de operationalisatie (zie bijlage). Omdat bepaalde indicatoren uit deze operationalisatie overlap hadden met indicatoren van andere variabelen, geven bepaalde interviewvragen antwoord op meerdere indicatoren.

Als derde onderzoeksmethode is de techniek van observatie toegepast. De onderzoeker heeft met de consulenten en fraudepreventiemedewerkers meegelopen om het werkveld te bestuderen. Omdat de onderzoeker heeft meegewerkt in de omgeving, gaat het om participerende observatie (Van Thiel, 2010). De observatie betrof het proces rond de intake van nieuwe bijstandsklanten en het proces omtrent handhaving en controle. De intake van nieuwe klanten werd bestudeerd bij de inkomens- en werkconsulenten, het proces omtrent handhaving en controle betrof het afleggen van huisbezoeken en observatie van klanten vanaf de openbare ruimte. Deze observaties vonden *niet* plaats bij de 35 onderzochte fraudedossiers, maar hadden betrekking op anonieme klanten welke in dit onderzoek verder niet behandeld worden. Daarnaast is geparticipeerd rond het proces van activering, omdat deze activiteit buiten het onderzoeksterrein ligt, wordt dit proces buiten beschouwing gelaten.

4.3 Betrouwbaarheid en validiteit

In de vorige paragraaf is uitgebreid ingegaan op de werkwijze en de gekozen methoden en technieken om tot de onderzoeksresultaten te komen. Daarbij is het van groot belang dat het onderzoek op zo'n manier wordt uitgevoerd dat de data betrouwbaar zijn en deze geldigheidswaarde hebben. Bij de verzameling van data is zowel gebruik gemaakt van methode kwalitatieve inhoudsanalyse als het interview, daarmee is getracht de betrouwbaarheid te vergroten. Ook is gebruik gemaakt van de techniek participerende observatie, om zo de werking van het handhavingsbeleid te kunnen bestuderen. Er is in dit onderzoek dan ook sprake van triangulatie, omdat er van meer dan één informatiebron gebruik is gemaakt (Van Thiel, 2010).

Triangulatie vindt daarnaast ook plaats binnen deze gebruikte onderzoekstechnieken, omdat bij de inhoudsanalyse meerdere bestanden zijn gebruikt en bij de interviews meerdere contactambtenaren uit diverse functies zijn geraadpleegd (wel steeds één interview met een contactambtenaar per fraudedossier). De betrouwbaarheid van het onderzoek is verder vergroot, door bij de verhalen steeds dezelfde opzet te hanteren en voor het interview gestructureerde vragenlijsten te gebruiken.

Alhoewel het onderzoek zich voor een groot deel richt op de achtergronden van fraudeurs, is ervoor gekozen de betrokken frauderende klanten zelf niet te interviewen. Het interviewen van deze klanten had bij kunnen dragen aan een grotere betrouwbaarheid en triangulatie, maar is om zowel privacy- als tijdstechische redenen niet wenselijk gebleken. De onderzoeker had daarvoor de toegang en goedkeuring moeten krijgen voor het benaderen van deze klanten. In een aantal gevallen

bleek de klant naar een andere gemeente te zijn verhuisd en was het niet mogelijk zijn of haar huidige adres te achterhalen. In andere gevallen stond de onderzoeker voor het dilemma, zich voor te moeten doen als onafhankelijk onderzoeker, wat praktische problemen met de toegang tot privacygevoelige informatie had gegeven. Indien de onderzoeker zich als onderdeel van de gemeente had gepresenteerd, had dit naar verwachting problemen opgeleverd met de bereikbaarheid van klanten om mee te werken met het onderzoek. Ook het risico op sociaalwenselijke antwoorden van klanten speelde hierbij mee. Indien de klant immers het idee heeft dat de onderzoeker uit dezelfde omgeving komt als waarvan de klant is beticht van fraude, speelt het risico mee dat de klant geen waarheidsgetrouwe antwoorden geeft, maar antwoorden waarvan deze hoopt dat ze positief voor hem of haar zullen uitpakken.

De interne validiteit van dit onderzoek, ofwel de geldigheid ervan, is m.b.v. de benoemde triangulatie gewaarborgd. De externe validiteit, ofwel generaliseerbaarheid, is beperkt. Het onderzoek richt zich primair op de situatie van de gemeente Capelle aan den IJssel en de onderzoeksresultaten hebben dan ook primair betrekking op deze gemeente. De kennis over de achtergronden van fraudeurs geven echter wel informatie over de persoonlijke en sociale context van klanten die frauderen. De samenhang tussen deze informatie en de optimale werking van het handhavingbeleid, geeft daarmee ook enige externe validiteit aan andere gemeenten. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat deze informatie verkregen is van klanten die in de gemeente Capelle aan den IJssel wonen. De bevolkingssamenstelling van deze gemeente kan bijvoorbeeld in een noordelijke of zuidelijke gemeente van ons land dusdanig anders zijn, dat mensen hier een andere sociale context kennen.

5] Empirie - Bijstandsfraudeverhalen

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het empirisch onderzoek gepresenteerd. Deze resultaten zijn gebaseerd op 36 bijstandsfraudezaken, die betrekking hadden op 35 unieke personen, zoals dit in de methodologie is beschreven. De fraudezaken zijn onderscheiden in acht typen bijstandsfraudes, omdat zij allemaal eigen unieke kenmerken hebben. De fraudetypen bestaan uit: woon- en leefvormfraude, domiciliefraude, zwarte fraude, witte fraude, grijze fraude, vermogensfraude, schending informatieplicht en overige fraudevormen.

Naar aanleiding van deze indeling, zijn de fraudezaken onderzocht op de persoonlijke- en sociale context van de fraudeurs en de werking van het handhavingsbeleid van de gemeente Capelle aan den IJssel. Dit onderzoek heeft geleid tot 35 waargebeurde verhalen, waarin het gehele proces van bijstandsaanvraag tot de ontdekking en constatering van de fraude is beschreven. Met behulp van een deel van deze waargebeurde verhalen, wordt in dit hoofdstuk de situatie omtrent de achtergronden van bijstandsklanten en de werking van het handhavingsbeleid kleur gegeven. Om de privacy van de klanten uit de verhalen te beschermen, zijn de namen in de verhalen geanonimiseerd. Verder zijn aan de verhalen geen concessies gedaan, de citaten in sommige verhalen zijn ook waarheidsgetrouw.

De *bijstandsfraudeverhalen* geven, in hun context, antwoord op de kern van de empirische deelvragen, namelijk: (7) 'Wat kan gezegd worden over de mensen die in de gemeente Capelle aan den IJssel frauderen m.b.t. de achtergronden en beweegredenen van deze bijstandsklanten?' en (8) 'Hoe ziet de praktijk van het handhavingsbeleid t.a.v. bijstandsfraude in de gemeente Capelle aan den IJssel eruit, m.b.t. het voorkomen van fraude en het detecteren hiervan?'. Beide deelvragen komen in de volgende paragrafen, die ingedeeld zijn naar de acht typen bijstandsfraudes, aan bod.

De totale omvang van bijstandsfraude kan, zoals vermeld in het conceptueel model (zie hoofdstuk 3) hier niet worden onderzocht. Wel is de geconstateerde omvang meetbaar. De kennis over het aantal geconstateerde bijstandsfraudes dat in 2012 in de gemeente Capelle aan den IJssel is vastgesteld, leert dat dit in 13,6% (bij 227 geconstateerde fraudezaken) tot 15,3% (bij 255 geconstateerde fraudezaken) van het aantal uitstaande bijstandsuitkeringen fraude heeft plaatsgevonden. Deze cijfers zijn gebaseerd op het aantal geconstateerde fraudezaken afgezet tegen het aantal lopende bijstandsuitkeringen op 31 december 2012, dit bedroegen toen 1.670 lopende bijstandsuitkeringen (Ministerie van SZW, 2012). Wanneer deze cijfers worden afgezet tegen het landelijke gemiddelde van ongeveer 4%, blijkt dat in de gemeente Capelle aan den IJssel beduidend meer fraudezaken worden geconstateerd. Deze cijfers zeggen *niet* dat er in deze gemeente ook meer fraude plaatsvindt, alleen dat er meer fraude wordt ontdekt en onderzocht.

5.1 Woon- en leefvormfraude

Dit eerste type bijstandsfraude kenmerkt zich, doordat zij plaatsvond met een partner of huisgenoot waarmee de klant samenwoonde, zonder dit aan de gemeente kenbaar te maken. Het samenwonen is in de praktijk lastig te bewijzen, omdat veel klanten een eigen woning bezaten of huurden, evenals hun partner. Op deze manier leefden zij op het oog gescheiden van elkaar, maar in de praktijk verbleven zij een groot deel van de week of de hele week bij elkaar. Indien dit het geval was, was sprake van een gezamenlijke huishouding. De gezamenlijke huishouding had in de meeste gevallen tot gevolg, dat de klant niet meer aan de vereisten van een bijstandsgerechtigde voldeed.

De woon- en leefvormfraudezaken werden opvallend veel door vrouwen gepleegd. Van de 24 zaken, bleek het in 20 gevallen om vrouwen te gaan waarbij deze fraudevorm werd geconstateerd. In vrijwel alle zaken werd de uitkering vervolgens beëindigd (21 keer). De vijf kwalitatief onderzochte dossiers,

alle vrouwen, toonden de overeenkomst dat in vier van de vijf gevallen het een alleenstaande moeder betrof. De samenwoning had vaak te maken met het contact dat deze vrouwen met een nieuwe partner hadden, deze contacten waren soms nog wat labiel. Een belangrijk motief voor de vrouwen om de samenwoning niet door te geven aan de gemeente, bleek dan ook het houden van onafhankelijkheid. De uitkering gaf de vrouwen deze financiële onafhankelijkheid.

Uit de onderzochte dossiers bleek ook dat de vrouwen zich bewust waren van de fraude, maar zij dit vaak ontkende. De definitie van het voeren van een gezamenlijke huishouding is niet zwart op wit in de wet vastgelegd, het gaat er in feite om waar de klant zijn of haar hoofdverblijf heeft. Veel klanten waren van mening dat, wanneer zij minder dan de helft van de week bij elkaar verbleven, zij geen gezamenlijke huishouding voerden. Daarnaast hadden de sociaal researcher en fraudepreventiemedewerkers het idee, dat veel klanten het criterium 'minder dan de helft van de week' bewust opvoerden om de suggestie te wekken dat zij geen gezamenlijke huishouding zouden voeren.

Het niet doorgeven van een gezamenlijke huishouding, is een vrij gemakkelijke fraudevorm waar weinig inspanning voor nodig is. In de meeste gevallen bleek bij de uitkeringsintake dan ook geen concreet frauderisico aanwezig te zijn. De fraude vond dan ook voornamelijk plaats, als de uitkering al een tijdje liep. In bepaalde gevallen bleken er al wel aanwijzingen voor fraude te zijn geweest tijdens de uitkeringsintake, alleen waren deze voor de consulenten moeilijk te signaleren. De vrouwen hadden over het algemeen een passief of beperkt arbeidsverleden, waarbij zij in het verleden van familie of partners afhankelijk waren. Ook waren zij gemiddeld laag opgeleid en bleken vier van de vijf vrouwen geen diploma's uit het onderwijs te bezitten.

Met betrekking tot de cultuur waarin deze bijstandsklanten leven, kan worden gesteld dat zij alle alleenstaand zijn, maar wel hulp in de omgeving kennen. De woon- en leefvormfraudes zijn, wat zoals hiervoor is besproken typerend is voor deze fraudevorm, allemaal tot stand gekomen met hulp van de (nieuwe) partner. Over het algemeen waren de consulenten en handhavers daarbij niet op de hoogte van familie of kennissen van de klant met een uitkering. Met betrekking tot het volgen van de 'voorschriften' kan worden gesteld, dat zij betrekkelijk afhankelijk waren van hun omgeving. Twee van de vijf vrouwen hadden daarbij ook een fraudeverleden.

De twee waargebeurde verhalen die ter illustratie voor het type woon- en leefvormfraude worden gebruikt, geven twee beelden van de werkelijkheid. Het eerste verhaal toont een vrouw die financiële en persoonlijke problemen kent. Haar situatie kan worden beschreven als instabiel, door psychische klachten en een complexe jeugd. Het tweede verhaal toont een situatie waarin de klant de fraude met voorbedachte rade in elkaar heeft gezet. Bij deze vrouw komt een beeld naar voren van bekendheid en financieel gewin als motief.

De cliënt en de aanvraag

Simone een Nederlandse vrouw van 24 jaar en moeder van twee jonge thuiswonende kinderen. De vrouw heeft de Nederlandse nationaliteit en is in Rotterdam geboren, zij is alleenstaande en is nooit getrouwd geweest. De vader(s) van de kinderen en/of eerdere relaties zijn niet bekend bij de aanvraag.

Halverwege 2010 doet Simone een aanvraag voor een alleenstaande bijstandsuitkering. De reden van deze aanvraag is dat de vrouw een studie volgde, maar deze moest afbreken omdat zij geen opvang kon regelen voor haar kinderen. Zij vermeldde dat de kinderopvangtoeslag naar een verkeerd kinderdagverblijf is overgemaakt, waardoor zij i.v.m. betalingsachterstand, geen gebruik meer kon maken van de kinderopvang. De vrouw had om deze reden haar kappersopleiding (MBO) afgebroken en als gevolg hiervan geen inkomsten meer uit studiefinanciering. Zij heeft ook geen werkervaring. Bij de aanvraag werd verder duidelijk dat de vrouw en haar kinderen kleine tegoeden hadden op hun (spaar)rekeningen, maar daarnaast een schuld bij de IB-groep en huurschulden (totaal ongeveer €12.000). Gedurende de intake werd duidelijk dat de vrouw een moeilijke jeugd heeft gehad, waarbij zij vanaf haar 15^{de} jaar in een opvangsituatie verbleef. Zij heeft mede hierdoor ook moeite met het op orde brengen van haar administratie. Door deze jeugd heeft zij naar eigen zeggen ook psychische problemen, deze zouden tevens onderdeel zijn van haar gestaakte studie.

Meldingen en gebeurtenissen tijdens uitkering

Gedurende de uitkering hebben diverse deurwaarders beslag gelegd op de uitkering van de vrouw, de schuldsituatie werd dusdanig problematisch dat zij is aangemeld bij Schuldhulpverlening.

De ontdekking van de fraude

In 2012 is er per brief een anonieme tip ontvangen. Hierin geeft de tipgever aan dat de vrouw al jaren verkeerde informatie zou hebben doorgegeven aan de gemeente, en dat de vrouw zou samenwonen met een man die staat ingeschreven op het adres van zijn ouders. De tipgever vermeldde daarnaast dat deze man in mooie auto's zou rondrijden. Naar aanleiding van de melding werd een vooronderzoek gehouden in de systemen van de gemeente.

Uit het vooronderzoek kwam naar voren dat de vrouw frequent auto's voor een korte tijd op haar naam had staan. Enkele van deze voertuigen bleken daarvoor geregistreerd te zijn geweest op naam van Henk (geboortjaar 1986). Uit verder onderzoek bleek dat de vrouw advertenties plaatste op Marktplaats en Speurders.nl, op deze laatste site werd in april 2012 een auto aangeboden die op naam stond van de vrouw. Onderzoek naar bankafschriften van de vrouw, die zij inleverde tijdens de intake, leerde dat er frequent bijschrijvingen plaatsvonden van Henk op de ING rekening van de vrouw. Daarop is de ING bank gevraagd rekeningoverzichten te geven van de vrouw vanaf medio 2011. Uit deze gegevens bleek, dat de bankafschriften werden geadresseerd aan Henk, op het adres van Simone. Daarnaast bleken er zeer frequent bedragen van verschillende mensen te worden bijgeschreven onder vermelding van 'acrynagles', 'nagelsets', etc. Deze informatie gaf de handhavers aanleiding voor het afleggen van een onverwacht huisbezoek. Tijdens dit huisbezoek wat in de ochtend werd afgelegd, bleek de vrouw thuis te zijn. Echter, toen de handhavers naar het juiste adres op de galerij liepen, kwam de vrouw de handhavers tegemoet en vertelden hen dat zij eerst haar kind naar school moest brengen en binnen een kwartier terug zou zijn. De handhavers hebben een half uur gewacht en de vrouw niet meer aangetroffen op haar adres, waardoor het huisbezoek niet meer kon doorgaan. Daarop hebben de handhavers een uitnodiging voor een gesprek op het gemeentehuis bij het adres van de vrouw achtergelaten.

In juni 2012 vond er een gesprek met Simone plaats op het gemeentehuis. De vrouw verklaarde hier dat Henk inderdaad vaak bij haar verblijft. Zij ziet de man als een 'neef' en is naar eigen zeggen de enige persoon die zij heeft, ook al is de man officieel geen familie. De vrouw bevestigde, dat de man zijn bankafschriften op haar adres ontving en dat zij bankrekeningen delen, ook zijn auto's stonden bij haar in de buurt omdat zij daar veiliger zouden staan. De vrouw bevestigde tevens dat zij sinds ongeveer een jaar inkomsten geniet uit acrylnagels en aanverwante spullen, door deze te verkopen via internet. Ze vertelde, dat de laatste weken Henk de gehele tijd bij haar verbleef; haar hondje was overleden en de man kwam haar steunen. Opvallend is dat de vrouw meldde dat de wijkagent hiervan op de hoogte was, maar dit niet heeft doorgegeven aan de gemeente.

De gevolgen voor de cliënt en de uitkering

Simone is door de handhavers uitgelegd dat uit haar verklaring kan worden opgemaakt dat zij samenwoont met Henk. De vrouw verklaarde dat zij dit niet zo zag omdat de man haar eigenlijk vooral helpt, ze begrijpt de definitie van het 'samenwonen' die de handhavers haar uitleggen. Daarop verklaarde de vrouw: *"Ik wil niet liegen, ik vertel u de waarheid. Ik heb heel veel schulden, ik loop bij de voedselbank en ik heb het heel erg zwaar. Daarom ben ik ook acrylspullen gaan verkopen, alle kleine beetjes helpen mij. Ik heb speciaal onderwijs gevolgd, ik heb in ontvangtehuizen gezeten, ik kan niet rekenen, klokkijken, ik kan gewoon niet meekomen. Ik snap veel dingen gewoon niet. Als ik dingen niet goed heb doorgegeven, heb ik dat niet bewust gedaan. Met een beetje hulp en begeleiding zou ik misschien wel kunnen werken. Henk helpt mij veel. U geeft mij aan dat ik misschien een Wajong uitkering kan krijgen van het UWV en dat jullie mij ook nog wel willen helpen met een aanvraag naar het UWV".* De vrouw is uitgelegd dat op basis van deze verklaring haar uitkering zal worden beëindigd, hiervoor had zij begrip. Hoewel er formeel sprake is van zowel woon- en leefvormfraude als zwarte fraude, is er (mede gezien haar mogelijkheid tot de Wajong) voor gekozen geen terugvordering te overwegen indien de vrouw uit eigen beweging de uitkering zou opzeggen. De vrouw heeft hierop de uitkering opgezegd.

Nadat de vrouw haar uitkering had opgezegd, heeft zij één maand gewerkt en vervolgens wederom studiefinanciering aangevraagd en ontvangen. Zij woont nu officieel samen met Henk, welke inkomen uit arbeid ontvangt.

De cliënt en de aanvraag

Uzuri is een ongehuwde alleenstaande vrouw van 24 jaar met 1 thuiswonend kind. De vrouw heeft de Nederlandse nationaliteit, maar is geboren in Kabul, Afghanistan. Zij woonde eerst samen met haar partner, Yasir, dit is tevens de vader van het kind. Naar zeggen van de vrouw was de man eind 2009 vertrokken uit de woning i.v.m. een ruzie en verbleef hij sindsdien bij zijn ouders.

De reden voor de aanvraag van de uitkering was dat de WW-uitkering van de vrouw in januari 2010 zou aflopen i.v.m. het bereiken van de maximale duur. Omdat haar ex-partner nog steeds op het adres van de vrouw stond ingeschreven (als hoofdbewoner), werd de aanvraag in eerste instantie afgewezen. De man had namelijk ook inkomsten uit een parttime dienstverband en daarnaast inkomsten uit WSF (studiefinanciering). Om de vrouw naar eigen zeggen te helpen heeft Yasi zich in februari 2010 uitgeschreven op het adres van de vrouw, hij zou daarop bij vrienden in Rotterdam zijn gaan wonen. De bijstandsaanvraag voor een alleenstaande ouder is daarop aan de vrouw toegekend. Ten tijde van de aanvraag kon het vermogen van de vrouw worden vastgesteld op nihil en had zij voor ongeveer €1000 schulden. De vrouw heeft in het verleden één jaar gewerkt als verzorgende, ze heeft ook een diploma als zorg hulp.

De ontdekking van de fraude

Tijdens een werkgesprek tussen de consulent en de vrouw in oktober 2011, viel het de consulent op dat de vrouw een trouwring (of vriendschapsring) om haar vinger had, terwijl zij verklaarde nog steeds een alleenstaande te zijn. Hierop heeft de gemeentelijke handhaver een vooronderzoek gestart naar een eventuele samenwoning. Het waterverbruik en het energieverbruik van het adres van de vrouw zijn daarop respectievelijk bij waterleidingsbedrijf Evides en elektriciteitsbedrijf Eneco opgevraagd. Uit deze gegevens bleek dat sinds de ex-partner van de vrouw officieel was uitgeschreven, het totale water- en energieverbruik juist waren gestegen i.p.v. gedaald. Verdere raadpleging leerde ook dat de ex-partner vanaf die tijd op verschillende adressen stond ingeschreven.

De handhaver heeft daarop besloten waarnemingen vanaf de straat bij de vrouw te verrichten tussen maart en april 2012. Uit deze waarnemingen kwam naar voren dat de auto van de Yasir op vrijwel elke waarneming (14 van de 17) werd aangetroffen bij de woning van de vrouw, tevens werd hij hier zelf ook een keer herkend bij het verlaten van de woning in de ochtend. Voor de handhavers waren dit voldoende redenen voor het afleggen van een huisbezoek. Gedurende het huisbezoek werden kleding en persoonlijke verzorgingspullen van een man aangetroffen, de vrouw verklaarde enigszins nerveus, dat deze van haar broer en vader zouden zijn die soms langskwamen. Met betrekking tot haar ex-partner verklaarde de vrouw dat zij niet wist waar hij op dat moment woonde en dat hij gemiddeld eenmaal per week langskwam om hun zoon te zien. De vrouw werd daarop uitgenodigd voor een gesprek op het gemeentehuis. Tijdens dit gesprek herhaalde de vrouw nogmaals dat zij alleen met haar kind op het opgegeven adres verbleef. Toen zij werd geconfronteerd met de waarnemingen van de handhavers reageerde de vrouw boos en emotioneel, zij verklaarde niet te weten waar haar ex-partner verbleef en wat de auto bij haar woning deed. *“De straat is niet van mij, ik weet niet wat die daar doet”* aldus de vrouw. De vrouw raakte duidelijk in paniek en verklaarde, dat zij van de uitkering af zou willen, maar dat dit niet ging omdat zij zwanger was. Dit verhaal had zij nog niet eerder verteld, op de vraag van wie zij zwanger was vertelde zij dat dit niet van Yasir was, maar van een vriend die ze inmiddels al niet meer zou zien.

De vrouw werd gedurende het gesprek steeds emotioneler en verklaarde dat de handhavers zouden liegen over het water- en elektriciteitsverbruik en dat de waarnemingen ‘onzin’ waren. Uit de controle van de bankrekeningafschriften van de vrouw bleek, dat er recent negen pintransacties bij tankstations hadden plaatsgevonden terwijl de vrouw, naar eigen zeggen, niet beschikt over een voertuig. De handhavers hebben de vrouw vervolgens duidelijk gemaakt dat zij het recht op uitkering op deze manier niet konden vaststellen, de vrouw reageerde hierop met de woorden *“Ik snap niks, ik weet niks en jullie liegen”*.

De gevolgen voor de cliënt en de uitkering

Naar aanleiding van het onderzoek hebben de handhavers geconcludeerd dat de verklaringen van de vrouw geen stand hielden, zij vertelde namelijk feitelijke onjuistheden. Omdat haar verklaringen tegenstrijdig waren met de waarnemingen die door de gemeentelijke handhavers waren verricht en zij hier geen antwoorden op had, werd daarop besloten dat het recht op uitkering niet langer was vast te stellen en dat de uitkering per 1 april 2012 zou worden beëindigd. Formeel is er daarom geen woon- en leefvormfraude genoteerd, echter de onduidelijke woonsituatie kan vanaf halverwege maart (het moment van de waarnemingen) worden vastgesteld. De terugvordering bedraagt dan ook een totaal van ongeveer €500.

De vrouw is in beroep gegaan tegen het besluit van de gemeente, maar dit beroep is ongegrond verklaard. Ook een voorlopige voorziening bij de rechter en een nieuwe aanvraag bij de gemeente Capelle aan den IJssel zijn daarna afgewezen. Daarop is de vrouw naar Rotterdam verhuisd en heeft daar werk gevonden en is gaan samenwonen met Yasir.

5.2 Domiciliefraude

Net als bij woon- en leefvormfraude, heeft domiciliefraude het kenmerk dat de fraude betrekking heeft op waar de klant het 'hoofdelijk verblijf' voert. Deze fraudevorm kwam dan ook regelmatig voor in combinatie met woon- en leefvormfraude. Het verschil hier gaat over een hoofdelijk verblijf *buiten* de gemeente. De domicilie vond bijvoorbeeld plaats omdat een klant naar een andere gemeente verhuisde of omdat een klant naar het buitenland vertrok zonder dit aan de gemeente door te geven.

Het aantal domiciliefraudezaken (40 zaken) had voor de helft betrekking op mannen. Bij alle fraudezaken werd de uitkering na constatering van de fraude beëindigd. De motieven die aan de vijf onderzochte dossiers ten grondslag lagen verschilden meer dan bij woon- en leefvormfraude. Naast het houden van de onafhankelijkheid, kwamen hier ook motieven als extra inkomen, desinteresse en onwetendheid naar voren. Over het algemeen waren de klanten wel bewust van de fraude, al bleek dit in één geval niet het geval (zie verhaal 3). De klanten hadden met schulden te maken, al bleek dit in een mindere mate het geval te zijn dan bij woon- en leefvormfraude. Het opleidingsniveau van de domiciliefrauderende klanten bleek laag, sommige hadden een diploma van middelbaaronderwijs, anderen niet meer dan basisonderwijs. Daarbij kon hun arbeidsparticipatie worden getypeerd van matig tot passief.

Bij vrijwel geen van de fraudezaken waren aanwijzingen aanwezig dat de fraude vanaf de start voorkomen had kunnen worden, wel bleken er gedurende de uitkering in sommige gevallen aanwijzingen te zijn, waardoor de fraude eerder had kunnen worden opgemerkt. Het eerste verhaal dat bij deze fraudevorm wordt geïllustreerd, heeft betrekking op een mannelijke asielzoeker die door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) het land werd uitgezet. Dit verhaal laat zien dat fraudes niet altijd bewust en met een motief worden begaan. In dit verhaal is er zowel sprake van domicilie- als identiteitsfraude, het handelen van het IND, maatschappelijke organisaties en de gemeente, zorgt er in feite voor dat de fraude plaats kon vinden.

De cliënt en de aanvraag

Hassan is een 39 jarige alleenstaande Irakese man die naar Nederland is gevlucht. In 2007 heeft hij een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, 5 jaar, gekregen. Via bemiddeling van het COA heeft de man in 2008 een huis toegewezen gekregen in Capelle aan den IJssel, dit is ook de tijd van de bijstandsaanvraag.

De reden voor de bijstandsaanvraag was dat de man geen inkomsten had nadat hij een verblijfsvergunning had gekregen. De man sprak geen Nederlands, maar werd tijdens de intake geholpen door een man met wie hij in het asielzoekerscentrum had gezeten en die het Nederlands redelijk beheerste. Hassan heeft geen opleiding anders dan de basisschool in Irak gevolgd, in het verleden was hij timmerman maar het is niet duidelijk hoe lang hij dit heeft gedaan. De man had geen inkomsten en naar eigen zeggen ook geen vermogen, wel bleek dat hij enkele schulden in Nederland had opgebouwd in de vorm van 'overbruggingskosten'.

Meldingen en gebeurtenissen tijdens uitkering

In maart 2010 kwam er een melding binnen via het Inlichtingenbureau, waaruit bleek dat de man korte tijd een auto op zijn naam had staan, deze was niet doorgegeven aan de gemeente. De man bleek gedurende zijn intake in 2008 niet gewezen te zijn op zijn rechten en plichten, zoals dit normaal wel de gang van zaken is. Om deze reden werd het verzwegen autobezit de man niet aangerekend en volgde hieruit geen consequenties.

De ontdekking van de fraude (1)

Eind maart 2012 maakte de inkomensconsulent melding van een retour gezonden brief aan het adres van Hassan. Op de brief stond geschreven dat de man niet meer op dit adres woonde. Daarop werd telefonisch contact gezocht met de woningcorporatie, Havensteder. Uit dit gesprek bleek dat de huur al sinds februari 2012 was beëindigd. Voor de zekerheid is die ochtend een huisbezoek afgelegd om te zien of de man hier nog woonde, dit bleek niet het geval te zijn want de woning was volledig leeg.

De gevolgen voor de cliënt en de uitkering

Omdat niet bekend was waar de man verbleef, was niet langer vast te stellen of de man recht had op een bijstandsuitkering. De uitkering werd om deze reden gestopt, waarbij feitelijk sprake was van domiciliefraude. Op het moment van fraudeontdekking, kon in iedergeval vastgesteld worden dat de man vanaf februari 2012 niet meer op dit adres verbleef, daarom werd de uitkering vanaf deze datum teruggevorderd (€+/- 400).

Identiteitsfraude (2)

Eind maart 2012 had een medewerker van de school waar Hassan heen ging verzocht om een gesprek, omdat de man al enkele weken niet op school was verschenen. Hij zou problemen hebben met zijn verblijfsvergunning. Omdat de verblijfplaats van de man niet bekend was, heeft het gesprek niet plaatsgevonden. Uit nader onderzoek van de handhavers, bleek dat de man sinds begin 2011 niet meer over een geldig verblijfsdocument zou beschikken. Navraag bij het IND leerde dat het verblijfsdocument al in februari 2010 was ingetrokken. Op deze beslissing had hij beroep en hoger beroep aangetekend maar beiden beroepen werden afgewezen, daarop werd de man in maart 2012 het land uitgezet. Deze nieuwe kennis zorgde ervoor dat bekend werd dat de uitkering vanaf februari 2010 onterecht was verstrekt. Vanaf deze datum volgde daarom een nieuwe terugvordering tot februari 2012, omdat vanaf deze periode al was teruggevorderd. Het tweede vorderingsbedrag bedraagt +/- €21.400.

Nadat de man het land werd uitgezet, is niets meer van hem vernomen. De vordering van in totaal meer dan €20.000 staat dan ook nog open en het is aannemelijk te veronderstellen dat deze oninbaar zal blijven indien de man zich niet opnieuw in Nederland meldt.

Het tweede verhaal in deze categorie heeft betrekking op een Antilliaanse vrouw, die Nederland verliet om terug te gaan naar Curaçao. Deze vrouw meldde haar vertrek niet bij de gemeente, maar deed dit wel bij de woningbouwcorporatie. Uit de verhaallijn valt op te maken, dat zij haar vertrek en de fraude bewust in kaart heeft gezet. Bij dit fraudeverhaal is financieel gewin dan ook duidelijk het motief. Het verhaal geeft aan hoe lastig het voor een gemeente is om de fraude op te merken en hier actie op te ondernemen. Voor de bronnen die leiden naar een fraudeonderzoek zijn gemeenten in deze categorie erg afhankelijk van tips die burgers en maatschappelijke organisaties hen geven.

De cliënt en de aanvraag

Define is een 44 jarige alleenstaande vrouw met 2 inwonende kinderen, zij heeft de Nederlandse nationaliteit en is in Bonaire geboren. In het verleden heeft de vrouw al een bijstandsuitkering ontvangen van de periode 1996 t/m oktober 2007 in de gemeente Capelle aan den IJssel. In 1998 werd er een onderzoek naar de vrouw ingesteld i.v.m. een mogelijke samenwoning. De vrouw verklaarde aan de hand van dit onderzoek dat haar zus tijdelijk bij haar had verbleven en dat zij destijds niet wist dat zij een dergelijke wijziging moest doorgeven. Ook bleek uit dit onderzoek dat een zekere Boran post op het adres van de vrouw kreeg. De vrouw verklaarde destijds dat deze man niet bij haar woonde en dat de post niet juist geadresseerd was. De uitkering van de vrouw werd in 2007 beëindigd i.v.m. werkaanvaarding. Na een jaar werken werd het contract van de vrouw niet verlengd en kreeg zij een WW-uitkering.

Omdat de WW-uitkering van de vrouw in januari 2009 afliep, heeft zij in 15 januari 2009 wederom een bijstandsuitkering aangevraagd. De vrouw had verder geen inkomsten meer en haar vermogen kon worden gesteld op nihil, er waren geen schulden bekend. De vrouw kwam op de werkconsulent over als een afwachtende, passieve vrouw. Zij had veel moeite met de verzoeken en het overleggen van papieren die de consulent aan haar vroeg, om het recht op uitkering vast te kunnen stellen. De vrouw gaf tijdens het gesprek aan last te hebben van fysieke klachten, hiervoor werd zij behandeld.

Meldingen en gebeurtenissen tijdens uitkering

De vrouw had in oktober 2011 een vakantieaanvraag ingediend om voor een periode van 30 dagen naar Curaçao te vertrekken, vanaf 13 december tot in januari 2012. Aan dit verzoek werd gehoor gegeven, omdat zij nog niet eerder op vakantie was geweest en deze geen werk- of leertraject doorkruiste. Enkele dagen later bleek de vrouw nogmaals het vakantieverzoek te hebben ingediend met dezelfde informatie. Hierop werd de vrouw wederom bij brief in kennis gesteld over het feit dat het toegekende besluit niet gewijzigd was.

De ontdekking van de fraude

Eind januari 2012 kreeg de gemeente van woningbouwcorporatie Havensteder een melding dat Define per 4 december 2011 de huur van haar woning had opgezegd en een dag later de sleutels had ingeleverd. Naar aanleiding van deze melding en het dubbele vakantieverzoek stelden de handhavers een onderzoek in.

De handhavers namen daarop contact op met de woningbouwcorporatie. In tegenstelling tot eerdere berichten, bleek dat de vrouw schriftelijk had verklaard dat zij de woning per 5 oktober 2011 had verlaten, zij had deze brief op 4 november aan de woningbouwcorporatie afgegeven. Uit systeemonderzoek bleek verder dat de vrouw zich inmiddels in Curaçao had ingeschreven.

De gevolgen voor de cliënt en de uitkering

De handhavers hebben geconstateerd dat de vrouw naar Curaçao was verhuisd, zonder dit kenbaar te maken aan Sociale Zaken. Zij had alleen een vakantieaanvraag ingediend en geen melding gemaakt van een 'verhuizing'. Daarop hebben de handhavers geconstateerd dat er sprake was van domiciliefraude. De uitkering werd daarop beëindigd, en het teveel verstrekte bijstandsgeld werd vanaf 5 oktober 2011 teruggevorderd (+/- €2.300).

De vrouw is na haar verhuizing naar Curaçao niet meer bekend bij de gemeente Capelle aan den IJssel. Het terug te vorderen bedrag is nog niet teruggevorderd en het is aannemelijk dat, indien de vrouw niet meer naar Nederland komt, dit bedrag ook niet meer terug te vorderen zal zijn.

5.3 Zwarte fraude

Het type zwarte fraude breekt met de twee hiervoor besproken bijstandsfraudetypen. Dit type kenmerkt zich vooral doordat deze met arbeid en/of inspanning tot stand is gekomen, er is dan ook sprake van actieve fraude. De onderzochte dossiers laten zien dat de fraude zowel door alleenstaanden, alleenstaanden met kinderen als door echtparen zijn gepleegd. Niet alleen fraudezaken waar zwartwerken voorkwam vielen onder deze categorie, ook inkomsten uit pensioenen, vergoedingen of bijschrijvingen op bankrekeningen hadden betrekking op zwarte fraude.

De financiële situatie van de onderzochte vijf dossiers lieten zien dat deze klanten voornamelijk *geen* schulden hadden of een klein vermogen, op een uitzondering na. De motieven van de fraude blijken echter wel te bestaan uit financieel gewin en extra inkomen. In drie van de vijf gevallen, bleken de klanten een fraudeverleden te hebben. Daarnaast kregen zij vaak hulp bij het plegen van de fraude en bleek hun (officieel geregistreerde) arbeidsparticipatie laag. De cultuur van deze klanten geeft dan ook indrukken van een lage mate van gezagsgetrouwheid en een redelijke mate van groepsgevoel. Een van de handhavers typeerde een echtpaar dat zwarte fraude had gepleegd als 'asocialen', deze doelde hiermee op hun levensstijl wat meer problemen had veroorzaakt dan alleen deze fraude.

In een aantal gevallen bleek dat de fraude mogelijk al ontdekt had kunnen worden tijdens de uitkeringsintake. Het gaat dan bijvoorbeeld om fraudes die ontstonden doordat er geen duidelijke afspraken werden gemaakt. Het eerste verhaal wat in deze categorie wordt gebruikt om zwarte fraude te illustreren, typeert zo'n situatie. Een echtpaar probeerde hier d.m.v. activiteiten extra inkomen te realiseren. Dit verhaal laat tevens zien dat er niet altijd sprake hoeft te zijn van grote fraudebedragen, ook kleine fraudebedragen kunnen aanleiding zijn om een onderzoek te starten.

De cliënt en de aanvraag

Moosa is een 45 jarige man met de Marokkaanse nationaliteit. De man is geboren in Casablanca en is in het bezit van een verblijfsdocument. Sinds 2001 is hij getrouwd met Eliza (39 jaar, Nederlandse nationaliteit), samen hebben zij 2 kinderen en daarnaast heeft de vrouw nog 2 kinderen uit een eerder huwelijk. In het verleden heeft het stel al een uitkering ontvangen bij de gemeente Capelle aan den IJssel in de periode augustus 2007 t/m mei 2009. De reden voor de aanvraag van die uitkering was een verhuizing vanuit een andere gemeente. Zij waren voor 2007 woonachtig in de gemeente Rotterdam en ontvingen daar ook een uitkering (vanaf 2002), na hun verhuizing naar Capelle werd deze gestopt. De man had tot dan toe nog nooit gewerkt en zijn vrouw was arbeidsongeschikt verklaard.

Begin 2009 kwam bij de gemeente een signaal via het Inlichtingenbureau binnen over een auto die op naam van de man stond. Deze auto was niet doorgegeven aan de gemeente, wat neerkwam op vermogensfraude. Hierop volgde een

sanctiekorting op de uitkering van 5% voor de duur van 1 maand. In mei 2009 kreeg de consultant een melding van Eliza dat haar man in detentie zat en hij werd uitgeleverd aan Frankrijk. Op dat moment was nog niet duidelijk hoe lang de detentie zou duren, om deze reden werd de uitkering aangepast voor die van een alleenstaande met kinderen. In mei 2011 meldde Moose zich samen met zijn vrouw opnieuw bij de gemeente. Hij was net ontslagen uit detentie en zij wilden weer een uitkering voor een echtpaar aanvragen. Tijdens de intake bleek dat het stel geen schulden had, het vermogen kon worden gesteld op hooguit enkele tientjes. Zoals hierboven vermeld was de man recent niet bekend met enige werkzaamheden en bleek hij ook niet over diploma's of relevante scholing te beschikken. Omdat de vrouw arbeidsongeschikt was, ontvingen zij een WIA-uitkering naast de aanvullende bijstand. De man vermeldde verder tijdens de intake dat hij een webshop was begonnen en zich had ingeschreven bij de KvK. De bedoeling was dat hij op termijn hier inkomsten uit zou gaan verdienen.

Meldingen en gebeurtenissen tijdens uitkering

In december 2011 werd een signaalgesprek gevoerd met Eliza i.v.m. de activiteiten van de webshop. De vrouw kon geen administratie van de webshop overleggen, omdat er naar zeggen van de vrouw, geen activiteiten hadden plaatsgevonden betreffende de verkoop. De zoon van de vrouw was wel 10 dagen naar Marokko geweest en had hier voor €500 aan kleding gekocht. Deze kleding moest dan via de webshop doorverkocht worden aan mogelijke klanten, dit lukte echter niet i.v.m. technische problemen van de website. Omdat de zaak niet van de grond kwam, had de man besloten zich uit te schrijven bij de KvK. De website kregen hij en de zoon echter niet uit de lucht. Nadat de handhavers de website hadden bekeken kwamen zij tot de conclusie dat zij het voordeel van de twijfel kregen, omdat de website er niet erg professioneel uitzag. Per januari 2012 zouden de activiteiten van de webshop in het geheel worden gestaakt.

De ontdekking van de fraude

In maart 2012 vond er een controle plaats op de webshop. Uit het onderzoek bleek dat de domeinnaam van de webshop nog steeds actief was, terwijl deze al vanaf januari 2012 zou zijn gestopt. Daarop werd besloten het echtpaar begin april uit te nodigen voor een gesprek op het gemeentehuis. Tijdens dit gesprek had het echtpaar de gevraagde gegevens meegenomen, zoals bankafschriften en andere documenten. Hieruit bleek dat er in maart een betaling van €25 was ontvangen i.v.m. de aankoop van een trainingspak via de webshop. Daarnaast bleken er betalingstransacties plaats te hebben gevonden via 'paypal'. Toen het echtpaar met deze bevindingen werd geconfronteerd, gaven zij aan dat er inderdaad 1 trainingspak was verkocht. Dit zou het enige trainingspak zijn geweest en de webshop kon als gesloten worden beschouwd.

De gevolgen voor de cliënt en de uitkering

De handhavers hebben het echtpaar uitgelegd dat de webshop feitelijk nog actief was en dat zij daarom als ondernemers konden worden beschouwd, ook al zou er maar 1 trainingspak verkocht zijn. De vrouw verklaarde dat zij had gehoopt met de inkomsten uit de webshop geen bijstandsaanvulling op haar WAO meer nodig te hebben. Ook verklaarde zij dat Moosa ernstig ziek is, en dat mede daarom de webshop op een grote flop zou zijn uitgelopen.

De handhavers zijn van mening dat het echtpaar de informatieplicht had geschonden, door de verkoop van een trainingspak niet kenbaar te maken. Echter, gezien het marginale karakter van de activiteiten werd besloten hier geen verdere consequenties aan te verbinden. Wel diende de webshop binnen 1 week uit de lucht gehaald te zijn. Feitelijk is er, gezien de activiteiten, sprake van zwarte fraude.

Het echtpaar is momenteel nog steeds bekend met een bijstandsuitkering. Er zijn in de tussentijd geen nieuwe fraudegebeurtenissen voorgevallen. Wel hebben er wisselingen in het huishouden plaatsgevonden, i.v.m. vertrek en het geen werk hebben van de meerderjarige kinderen.

Een tweede verhaal wat zwarte fraude illustreert, heeft betrekking op een vrouw die al jaren inkomsten uit een pensioen ontvangt. In dit geval is er sprake van passiviteit, door de inkomsten niet aan de gemeente door te geven. Op het eerste gezicht blijkt dit verhaal uit te draaien op moedwillige fraude. Wanneer naar de context van dit verhaal wordt gekeken, blijkt echt een genuanceerder verhaal. De vrouw bleek recent weduwnaar te zijn geworden, waar daarvoor haar man alle zaken in huis regelde. Daarnaast had zij de Hongaarse nationaliteit en was zij verder niet bekend met familie of kinderen in haar directe omgeving in Nederland.

Door de dood van haar man werd deze klant plotseling verantwoordelijk voor de uitkering. Hoewel bleek dat zij daarbij op de hoogte was van de fraudesituatie, was deze situatie al zo lang gaande dat ze bang was dit alsnog aan te geven. Dit verhaal typeert daarmee ook de complexe situatie waar sommige bijstandsklanten mee te maken hebben.

De cliënt en de aanvraag

Anyu is een 59 jarige vrouw met de Hongaarse nationaliteit. De vrouw is weduwe van haar in november 2011 overleden man, Marton. De vrouw heeft een volwassen kind dat in Hongarije woont, verder heeft zij (zover bekend) geen familie of kinderen in Capelle aan den IJssel.

Het echtpaar had vanaf de periode juli 2007 t/m eind 2008 een bijstandsuitkering. Deze uitkering diende als aanvulling op het AOW en AZL pensioen van de man. In december 2011 meldde de vrouw zich opnieuw voor een bijstandsuitkering, omdat zij geen inkomsten had. Haar man was eind november overleden en daarmee stopte de AOW en overige uitkeringen die het echtpaar tot die tijd ontving. De vrouw had daarop een nabestaandenuitkering aangevraagd, deze werd echter afgewezen omdat zij voor meer dan de helft arbeidsgeschikt werd bevonden. De vrouw was niet bekend met enig werkverleden, zij had daarnaast ook geen relevante opleiding gevolgd en sprak geen Nederlands.

Meldingen en gebeurtenissen tijdens uitkeringsaanvraag

Gedurende de uitkeringsaanvraag kwam er in januari 2012 een anonieme tip binnen met de mededeling dat de vrouw al zeker 20 jaar een arbeidsongeschiktheidspensioen in haar geboorteland Hongarije zou ontvangen. Verder meldde de tipgever dat de vrouw 2 huizen en een stuk grond in Hongarije zou bezitten. De handhavers stelden daarop een onderzoek in waaruit bleek dat de vrouw inkomsten ontving op een Hongaarse bankrekening i.v.m. de verhuur van de huizen. De vrouw had overigens verklaard dat deze huizen niet van haar waren. Ook andere inkomsten en transacties vonden plaats op een andere Hongaarse bankrekening die op naam van de vrouw stonden. De uitkeringsaanvraag werd daarop afgewezen.

De ontdekking van de fraude

De melding van januari zorgden niet alleen voor het afwijzen van de uitkeringsaanvraag, ook was deze melding aanleiding om de rechtmatigheid van de eerder verstrekte uitkering te onderzoeken. De handhaver diende na de anonieme tip een informatieverzoek in bij het Internationaal Bureau Fraude informatie (IBF). De Hongaarse sociale verzekeringsinstantie meldde aan het IBF dat de vrouw een arbeidsongeschiktheidspensioen ontving sinds 1996. Uit het onderzoek naar het vermeende woningbezit in Hongarije, bleek dat de vrouw geen woning op haar naam had staan of hier eigenaar van was. Deze bevindingen kwamen overeen met de verklaring van de vrouw dat zij geen woning(en) bezat in Hongarije, echter dit verklaarde niet de huurinkomsten op haar Hongaarse bankrekening.

Gedurende de intakegesprekken met de vrouw werd haar gevraagd naar het verzwegen pensioen. De vrouw verklaarde dat haar man destijds had gezegd dat ze de uitkering niet konden doorgeven, omdat ze anders in de gevangenis terecht zouden komen. De vrouw was hier nu ook bang voor, zij vertelde verder dat haar echtgenoot alles regelde en dat zij zich er niet mee mocht bemoeien. De vrouw overlegde vervolgens overzichten van haar Hongaarse pensioen, daarop stond ook een adres in Hongarije. Dit adres bleek volgens de vrouw van haar zoon te zijn. Uit de Hongaarse bankafschriften die de vrouw overlegde, bleek tevens dat de huurinkomsten betrekking hadden op de verhuur van het huis van de zoon, waarop jaarlijks ook een overzicht van het pensioen werd gestuurd. Deze woning bleek de zoon geërfd te hebben, maar omdat hier nog een schuld op rust, werd deze verhuurd en woonde de zoon hier niet zelf. De Hongaarse instantie bleek volgens de vrouw ook niet op de hoogte te zijn van het feit dat zij en haar man een uitkering ontvingen via de Sociale Verzekeringsbank.

De gevolgen voor de cliënt en de uitkering

Deze complexe zaak betrof niet alleen een nieuwe uitkeringsaanvraag, maar ook een onderzoek naar de eerdere verstrekte bijstandsuitkering. De handhavers konden uit alle informatie in iedergeval concluderen dat:

- De vrouw in eerste instantie haar arbeidsongeschiktheidspensioen had verzwegen.
- De vrouw in eerste instantie niet alle bankrekeningen had overlegd waarover zij beschikte.
- Op de bankrekeningen sprake was van bijschrijvingen i.v.m. huuropbrengsten. Deze betalingen zouden volgens de vrouw voor haar zoon zijn bedoeld, die de woning feitelijk zou bezitten.

Omdat het Hongaarse pensioen al liep gedurende de uitkering van 2007 t/m 2008, is in deze periode teveel bijstand verstrekt. Het totale bedrag aan pensioen wat de man en haar echtgenote toen ontvingen, komt omgerekend neer op meer dan €6.000. Dit bedrag werd door de handhavers teruggevorderd op basis van zwarte fraude.

De vrouw heeft na de afwijzing van de uitkering bezwaar ingesteld en om een voorlopige voorziening gevraagd, beide aanvragen zijn afgewezen en ongegrond verklaard. Daarna meldde zij zich eind juli opnieuw een bijstandsuitkering. Tijdens de intake bleek, dat de vrouw bewijzen kon overleggen waarop stond dat de woning in Hongarije op naam van haar zoon stond. Dit bleek uit het testament van haar man, welke zij uit Hongarije had opgehaald. Omdat haar bankrekeningen en inkomsten uit het arbeidsongeschiktheidspensioen nu bekend waren, werd haar aanvullende uitkeringsaanvraag gehonoreerd. De eerste maand kreeg zij echter nog een verlaging van 40% opgelegd i.v.m. de verwijtbaarheid van het niet doorgeven van de pensioeninkomsten. Daarnaast werd elke maand (tot op heden) een klein bedrag op de uitkering ingehouden i.v.m. het aflossen van de terugvordering.

5.4 Witte fraude

Het type witte fraude bedroeg met 53 zaken de grootste groep fraudegevallen. Net als bij zwarte fraude, had ook de meerderheid van deze onderzochte witte fraudezaken een actief karakter. Uit de vijf onderzochte dossiers bleek ook dat deze klanten allemaal op de hoogte waren van de regels. Een opvallende vergelijking tussen de zaken betrof de hoge mate van financiële problemen. Het ging in sommige gevallen over schulden die opliepen tot meer dan €40.000. De financiële problemen vormden dan ook het voornaamste motief om te frauderen.

In tegenstelling tot klanten uit de fraudetypen hiervoor, bleek het opleidingsniveau en de arbeidsparticipatie bij deze klanten wat hoger te zijn. Zo waren er een aantal klanten met afgeronde MBO-opleidingen en kenden sommige een actief arbeidsverleden. De fraudes hadden dan ook vooral betrekking op 'wit' geregistreerd werk, waarmee zij hun schuldenlast probeerden terug te dringen. Met het geld van de uitkering alleen konden zij de schuldenlast niet opbrengen. Omdat het werk ook vaak een tijdelijke karakter had, door seizoensarbeid of tijdelijke projecten, konden zij niet zonder de uitkering. Indien de klanten aan de gemeente zouden doorgeven dat zij inkomen hadden, zou dit van hun uitkering worden ingehouden en zouden de meeste klanten hier financieel niet veel mee opschieten. Bij de fraude bleken de klanten niet geholpen te zijn door familie of kennissen, vaak waren zij ook alleenstaand. Deze observatie geeft aan dat de fraude niet voortkomt uit een bepaalde groepscultuur, het geeft eerder tekenen van verwoede pogingen om uit de schulden te komen.

De ontdekking van de fraude vond in vrijwel alle gevallen plaats met de hulp van het Inlichtingenbureau. Het geregistreerde werk was bekend bij de belasting, waardoor het IB deze signalen kon herkennen. Vervolgens koppelde zij deze terug aan de gemeente. Van de 53 fraudezaken leidde dit in 12 gevallen tot de beëindiging van de uitkering. In de andere gevallen werd de uitkering gecontinueerd en werd een tijdelijke verlaging of waarschuwing opgelegd, naast de terugvordering van het fraudebedrag. Onderstaand verhaal typeert de situatie van veel witte fraudezaken, deze klant heeft hoge schulden en probeert hier d.m.v. werk uit te komen.

De cliënt en de aanvraag

Rinus is een Nederlandse alleenstaande man van 38 jaar oud en werd geboren in Rotterdam. Hij had in het verleden een relatie met een vrouw waarvan hij ook een kind heeft, het kind woont bij de vrouw. In het verleden heeft de man al meerdere malen een bijstandsuitkering in de gemeente Capelle aan den IJssel ontvangen, van de periode 1997-2004, 2006-2008 en van mei tot september in 2009. De laatste uitkering werd beëindigd i.v.m. werkaanvaarding, dit dienstverband heeft hij echter nooit schriftelijk (via een wijzigingsformulier) doorgegeven aan de gemeente.

In februari 2010 meldde de man zich bij de gemeente voor een bijstandsuitkering. De reden voor deze aanvraag was werkloosheid die de man kende sinds begin februari. Als gevolg van de economische situatie, waren de opdrachten die hij middels uitzendwerk deed teruggelopen en was er geen werk meer. Hij had eerst een WW-uitkering aangevraagd, maar deze aanvraag werd afgewezen omdat hij hier nog niet voldoende rechten voor had opgebouwd. Tijdens de intake bleek dat de man zeer gefrustreerd was en dat hij zichzelf in een slachtofferrol had gepositioneerd, waarbij iedereen schuld had behalve hij zelf. De man had daarbij grote schulden (+/- €40.000) en voelde zich in het verleden benadeeld door Sociale Zaken, omdat bij een eerdere uitkering de ingangsdatum van deze uitkering volgens hem te laat was ingegaan. De man had middelbaaronderwijs gevolgd, maar was niet bekend met een diploma. De uitkering is aan de man toegekend, maar omdat hij de werkaanvaarding van zijn vorige uitkering niet had doorgegeven, volgde hier nu nog een sanctie van. De eerste maand uitkering kreeg hij dan ook 10% korting.

Meldingen en gebeurtenissen tijdens uitkering

In mei 2010 meldde de man dat hij aan het werk was gegaan bij een uitzendbureau in Arnhem, omdat deze inkomsten beperkt waren, fungeerde de bijstand als aanvulling op zijn inkomen. Na onderzoek bleek dat de melding te laat was gedaan, hij werkte daar namelijk al vanaf medio april. Hieruit volgde een sanctieverlaging van 10% voor 2 maanden. Eind juni bleken de werkzaamheden alweer te zijn gestopt, het zou zijn gegaan om een opdracht m.b.t. steigerbouw en toen deze was voltooid bleek er geen nieuw werk te zijn. Tijdens een telefonische navraag bij de werkgever, vroeg deze wat de reden was van de bijstandsaanvraag van de man. Omdat de gemeente deze niet kon geven i.v.m. het onderzoek, wilde de werkgever niet verder praten en beëindigde het gesprek. Of de werkbeëindiging dan ook verwijtbaar was of niet kon niet worden vastgesteld. Er vonden in deze periode ook diverse beslagleggingen van deurwaarders plaats.

In maart 2011 kwam er via een interne memo een bericht binnen dat de man een wijzigingsformulier had ingevuld m.b.t. tijdelijke werkaanvaarding van een paar weken in februari. Hij had op het wijzigingsformulier vermeld dat hij het werk wel moest aannemen omdat hij zoveel schulden had. Tijdens een gesprek met de man werd duidelijk dat hij erg met zichzelf in de knoop zat en geen lichtpunten meer zag, hij verzocht om hulp i.v.m. grote schuldenlast. Daarop is een nieuw traject met SHV gestart. Aan de man is tijdens het gesprek uitgelegd dat zijn schuldenlast alleen maar oploopt als hij de werkaanvaarding niet op tijd doorgeeft. De man was het met de consulent eens maar herhaalde dat hij het extra geld dat met werk verdient werd wel moest hebben om de schulden te kunnen aflossen. Daarop vermeldde de consulent dat het geld zou worden terugggevorderd, de man smeekte bijna om dit niet te doen. De consulent volgde echter de wet en vorderde het bedrag terug met daarnaast een sanctie van 10% korting voor 4 maanden.

De ontdekking van de fraude

Eind oktober 2011 kwam er een signaal binnen via het Inlichtingenbureau. Uit dit signaal bleek dat de man een dienstverband had bij een bedrijf in Ridderkerk, dit dienstverband was niet bekend bij Sociale Zaken. Verder onderzoek leerde dat het dienstverband de periode april tot en met begin juni 2011 betrof. In deze periode had de man ongeveer €1.800 verdient. Daarop werd aan de man een zogenaamde 'kennisgeving van het voornemen tot het opleggen van een verlaging' verzonden. In een reactie op deze brief ontkende de man schending van de informatieplicht. Hij verklaarde "*Ik stond ingeschreven, maar heb nooit loon ontvangen op mijn bankrekening, ook heb ik geen loonstrook gehad. Misschien is er iets fout gegaan, er is geen arbeid door mij verricht. Ik vond het ook vreemd dat ik pensioenregelingen kreeg toegestuurd van deze werkgever. Hopelijk heb ik u voldoende geïnformeerd*". Op de vraag of er sprake was van bijzondere omstandigheden verklaarde hij dat hij (zoals bekend) veel schulden had en dat er het risico bestond dat hij op straat kwam te staan.

De gevolgen voor de cliënt en de uitkering

Ook al heeft de man problematische schulden, dit is volgens de gemeente geen reden om af te zien van de terugvordering en verlaging. De handhavers hebben aan de hand van de opgevraagde looninformatie de exacte bedragen in beeld die de man heeft verdient, ook al ontkend hij zelf ook maar enig bedrag te hebben ontvangen. Daarop is witte fraude geconstateerd. Omdat er sprake is van (meerdere malen) recidive, werd overgegaan op een verlaging van 20% gedurende 4 maanden. Daarnaast werd een bedrag van +/- €1.400 terugggevorderd van de man, omdat dit het bedrag is dat (gezien de extra inkomsten) teveel heeft ontvangen.

De man is momenteel nog steeds bekend met een bijstandsuitkering. In september 2012 werd bij de man zwarte fraude geconstateerd.

5.5 Grijs fraude

Het type grijs fraude betrof twee zaken. Beide zaken hadden een actief karakter, doordat zij inkomsten verwierven door online verkoopactiviteiten en het verlenen van danslessen. Echter, in het geval van de danslessen was de klant onbekend met de regels en werd haar situatie in een eerder stadium gedoogd door de gemeente. Deze gedoogconstructie leidde ertoe dat haar inkomsten wel bekend waren, maar niet gecontroleerd konden worden. Of zij ook daadwerkelijk fraudeerde met haar situatie kon niet worden vastgesteld, maar dat de situatie frauduleuze handelingen kon uitlokken stond vast en daarom werd haar situatie na een fraudeonderzoek zo aangepast dat dit niet meer kon.

Beide fraudezaken kwamen aan het licht m.b.v. een thematische controle. Dit hield in, dat klanten die naast de uitkering ook inkomen hadden, werden onderzocht op deze situatie. In het geval van de online verkoopactiviteiten, had de klant vermeld maandelijks voor €250 aan inkomsten te ontvangen. Na onderzoek bleek deze niet alleen danslessen te geven, maar ook een eigen webwinkel te hebben en verborgen bankrekeningen op naam te hebben staan. Dit laatste kwam aan het licht door het Inlichtingenbureau. Ook al ontkende de klant zelf schuldig te zijn geweest aan fraude, de uitkering werd wel beëindigd en er werd voor een bedrag van €20.000 terugggevorderd.

Het lage aantal grijs fraudezaken in dit onderzoek wil niet aangeven dat deze fraudevorm weinig voorkomt. Juist door de thematische controles komen zij aan het licht. Deze methode vraagt veel onderzoek en arbeidsintensiteit van de handhavers.

5.6 Vermogensfraude

Het type vermogensfraude betrof 40 fraudezaken, waarvan er 37 betrekking hadden op vermogen met auto's. De drie zaken die hier geen betrekking op hadden, betrof fraude met bankrekeningen en huizen in het buitenland. Van deze drie zaken bleek dat zij voornamelijk waren gepleegd vanuit een verrijkmotief, er was bij hen geen sprake van een financiële schuldenlast.

Voor de handhavers is het vrijwel niet mogelijk er zelf achter te komen dat klanten vastgoed in het buitenland bezitten, zij hebben daarvoor tips nodig uit de samenleving. De gemeente beschikt daarbij over de mogelijkheid om via het Internationaal Bureau Fraude-informatie (IBF) informatie op te vragen over het eventuele vastgoed van de klant in het buitenland. Aan deze constructie zijn echter kosten verbonden en kan daarom alleen worden gehanteerd bij een concreet fraudevermoeden. Problematisch kunnen daarbij lokale wetten zijn, zo bestaat er in Marokko geen wet die mensen verplicht hun huizen in een kadaster te laten registreren. Indien dit dan niet is gedaan, moet op het woord van een lokale ambtenaar/ politie worden afgegaan.

Onderstaand verhaal illustreert vermogensfraude in het buitenland, het gaat hier om een man met een Poolse achtergrond. Deze man bleek in Polen vastgoed te bezitten wat in eerste instantie niet bekend was bij de gemeente. Door oplettendheid van de handhavers werd een onderzoek gestart. Dit verhaal illustreert daarmee ook de functie van de handhavers en het belang van controle en onderzoek.

De cliënt en de aanvraag

Iwan is een 44 jarige alleenstaande gescheiden man, ten tijde van het bijzonder onderzoek. De man heeft de Nederlandse nationaliteit, maar is geboren in Polen. De man heeft een bijstandsuitkering gehad van medio 2004 tot september 2005 en van medio 2011 tot april 2012.

De reden voor de bijstandaanvraag in 2004 was dat hij in Polen, waar hij 14 jaar had gewoond en gewerkt, werkloos was geworden en daar dan ook niet meer in zijn levensonderhoud kon voorzien. Om deze reden is hij naar Nederland getrokken waar zijn moeder woonde, daar kon hij dan ook intrekken. De man had een opleiding gevolgd aan de Poolse filmacademie en daarna als cameraman gewerkt bij de Poolse televisie als freelancer. Het vermogen van de man kon worden vastgesteld op nihil. In september 2005 trad de man in dienst van een Pools televisiestation, daarmee werd de uitkering toen beëindigd.

In september 2011 meldde de man zich weer voor een uitkering, hij gaf aan vanaf juli van dat jaar wederom werkloos te zijn geworden en daarom weer bij zijn moeder te zijn ingetrokken. Omdat de man niet alle benodigde gegevens kon overleggen bij zijn uitkeringsintake, werd hem een hersteltermijn geboden. De man had daarop schriftelijk laten weten meer tijd nodig te hebben om aan de benodigde gegevens te kunnen voldoen. Omdat de woning van de moeder waarin de man zou verblijven zeer klein was, werd getwijfeld aan de woonsituatie. Daarop werd een huisbezoek afgelegd waarop zowel de man als zijn moeder niet werden aangetroffen. Uit een later telefonisch contact met de moeder, bleek de man al vertrokken te zijn naar Polen. Later werd de man opnieuw uitgenodigd voor een gesprek, ditmaal kwam de man wel op het gesprek. Hij verklaarde dat zijn gehele administratie feitelijk in Polen was, daarop werden wederom vraagtekens gezet bij de feitelijke woonsituatie van de man. Hem werd nogmaals een herstelkans gegeven om de stukken te overleggen omdat hij op dat gesprek er niet aan kon voldoen. Dit herstel verzuimde hij wederom, waarop de aanvraag buiten behandeling werd gesteld.

De ontdekking van de fraude

De onduidelijke situatie m.b.t. de woonsituatie van de man, was aanleiding voor een verzoek aan het IBF om vermogen en of inkomsten van Iwan in Polen te onderzoeken. In mei 2012 bleek uit de gegevens van het IBF, dat de man een woning in Polen bezat met een waarde die getaxeerd werd tussen de €230.000 en €310.000. Daarnaast bleek op deze woning een hypotheek te rusten ter grootte van €30.000. De man bleek de woning al vanaf november 2002 te bezitten.

Naar aanleiding van deze bevindingen werd de man uitgenodigd voor een gesprek op het gemeentehuis in augustus 2012. De man werd gevraagd gegevens mee te nemen betreffende zijn onroerende goederen. De man kwam zonder bericht niet opdagen op deze uitnodiging. Een dag later had de sociaal rechercheur echter wel telefonisch contact met de man, daarop vroeg hij of er een nieuwe afspraak kon worden gemaakt. Begin september 2012 werd de man daarop opnieuw uitgenodigd, op deze afspraak kwam hij echter ook niet opdagen en liet verder ook niks weten.

De gevolgen voor de cliënt en de uitkering

De handhavers stelden vast dat de man over de bijstandsperioden 2004-2005 en 2011-2012 al in het bezit was van het onroerende goed in Polen en dat hij dit niet aan Sociale Zaken kenbaar had gemaakt. De waarde van de woning kon op zijn minst op €230.000 worden geschat in 2011. Ook al kon het vermogen niet meer worden vastgesteld voor de eerdere bijstandsperioden, het is aannemelijk dat deze destijds ook boven het maximaal vrijgestelde vermogen lag. Daarom kon worden geconcludeerd dat de man in beide perioden geen recht op bijstand had en er sprake was van vermogensfraude. Omdat de uitkering al beëindigd was, heeft deze uitkomst daarop geen direct gevolg. Echter, de ten onrechte verstrekte bijstand van in totaal €19.833 (bruto) werd wel teruggevorderd.

Nadat de man niets had laten weten, bleek hij terug naar Warschau, Polen te zijn verhuisd. Van hem werd vervolgens ook niks meer vernomen en de terugvordering is tot op heden ook nog niet voldaan.

5.6.1 Vermogensfraude met auto's

Zoals vermeldt betrof de grootste groep van vermogensfraude, fraude met auto's. Om deze reden is hier een aparte subcategorie van gemaakt. Deze fraudevormen vertonen onderling veel overeenkomsten, die vooral gedomineerd wordt door passiviteit. Klanten die een auto op hun naam hebben staan, geven dit dan niet door aan de gemeente. Met behulp van het Inlichtingenbureau komen deze auto's aan het licht. De gebruikelijke gang van zaken bij deze fraudevorm is, dat klanten een 'kennisgevingsbrief' krijgen waarin zij de mogelijkheid hebben om schriftelijk een verklaring af te geven. In de meeste gevallen wordt de fraude vervolgens afgedaan met een waarschuwing of een tijdelijke verlaging van de uitkering, dit gebeurt indien de auto weinig waarde heeft. Indien de auto wel een substantiële waarde vertegenwoordigt, meer dan de vermogensnorm van bijstandsklanten, volgt een onderzoek.

Vermogensfraude met auto's komt ook in combinatie met andere fraudevormen regelmatig voor. Al lijkt deze fraude een klein vergrijp, er kan meer achter schuil gaan dan op het eerste gezicht blijkt. Waarom heeft een klant bijvoorbeeld meerdere auto's op zijn naam staan of waarom heeft iemand wel een auto maar geen rijbewijs. Autohandel en 'katvangers' (mensen die voor geld een auto op hun naam laten zetten, zodat andere mensen met de auto boetes kunnen rijden of hier criminele activiteiten mee kunnen verrichten) zijn situaties die ook aan het licht komen bij deze categorie. Het volgende verhaal geeft een typerend beeld van klanten die uit passiviteit de auto niet kenbaar maken bij de gemeente.

De cliënt en de aanvraag

Dirk is een 63 jarige alleenstaande Nederlandse man, geboren in Rotterdam. De man ontvangt vanaf april 2011 een bijstandsuitkering als gevolg van werkloosheid. Daarvoor ontving hij ook al een bijstandsuitkering in de perioden 1996-1999, 2005-2006 en van 2007 tot 2010. Na elk van deze bijstandsperiodes stroomde de man uit naar werk, de laatste keer trof hem een bedrijfsongeval met een auto waardoor hij in de Ziektewet terecht kwam. Na het aflopen van de ZW, was zijn contract verlopen en werd dit niet verlengd.

Tijdens de uitkeringsintake bleek, dat de man maandelijks €50 inkomsten ontving uit een klein pensioen van de koopvaardij. Verder kon het vermogen van de man worden vastgesteld op nihil, hij had in het verleden wel schulden gehad, maar had deze afgelost en had nu een schone lei. De uitkering werd daarop aan de man toegekend en de inkomsten uit het pensioen werden hierop gekort. De man had verder cursussen gevolgd voor chauffeur en vorkheftruckrijder en hier ook rijbewijzen voor behaald.

Meldingen en gebeurtenissen tijdens uitkering

Tijdens een signaalgesprek gedurende de uitkering bleek dat Dirk een spaarrekening en creditcard niet had doorgegeven aan Sociale Zaken. Op de rekeningen bleken nagenoeg geen bedragen te staan, echter hij had de rekeningen wel moeten doorgeven. Daarop werd een verlaging van 10% voor een maand op de uitkering ingehouden.

Van de man was bekend dat hij in het verleden autobezit had verzwegen (in de periode 2007-2010). Toen hij daarmee destijds werd geconfronteerd, gaf hij aan dat de auto inderdaad op zijn naam stond maar dat deze feitelijk van Arleen was. Arleen was een vriend van Dirk. Hij had de auto tijdelijk op zijn naam gezet, omdat de vriend problemen had met de verzekering, etc., navraag leerde dat dit verhaal ook klopte. Omdat hij de auto wel had moeten melden, werd hem een sanctie opgelegd in de vorm van een verlaging van 5% voor een periode van een maand op de uitkering.

De ontdekking van de fraude

In september 2012 kwam er via het Inlichtingenbureau een melding binnen over een verzwegen auto die op naam stond van Dirk. Het betrof een auto die ouder was dan 7 jaar en daarom, volgens het gemeentelijk beleid, geen waarde meer vertegenwoordigde. Echter, de man had de gemeente niet op de hoogte gesteld over dit bezit, terwijl hij dat wel had moeten doen. Daarop werd hem een "kennisgeving van het voornemen tot het opleggen van een verlaging" brief verzonden. De man nam daarop telefonisch contact op met Sociale Zaken, hij vertelde dat de auto maar twee weken op zijn naam had gestaan en dat de auto niet van hem was. De auto was volgens hem van een vriend (dezelfde Arleen) die wederom problemen had met de verzekering, waarop hij hem geholpen zou hebben.

De gevolgen voor de cliënt en de uitkering

De handhavers hebben geconstateerd dat bij het verzwegen autobezit sprake was van recidive. Daarop werd hem een sanctie opgelegd in de vorm van een verlaging van 10% voor de periode van twee maanden, verder werd de uitkering wel voortgezet. Omdat de betreffende Arleen weer opdook in het verhaal van de man, werd hiervan een melding gemaakt in de mailbox van uitkeringsfraude.

Momenteel ontvangt Dirk nog een bijstandsuitkering. Na de twee sancties i.v.m. verzwegen autobezit, werd in december 2012 een onderzoek ingesteld m.b.t. het vermoeden van domiciliefraude met Arleen. Arleen bleek enige tijd geleden overleden, de vermeende domiciliefraude is dan ook niet verder onderzocht.

5.7 Schending informatieplicht

Het fraudetype 'schending van de informatieplicht' was bij 30 fraudezaken van toepassing. Het betroffen hier zeer uiteenlopende zaken, maar hadden allemaal het kenmerk dat de klanten niet of gedeeltelijk reageerden op oproepen van de gemeente. Daarom waren de handhavers niet in staat de rechtmatigheid van de uitkeringen te controleren. In 22 gevallen werd daarop besloten de uitkering te beëindigen. In de andere gevallen, waarin de klanten na hun verzuim wel reageerden, werd de uitkering voortgezet.

Het niet reageren op oproepen, valt binnen het karakter van passieve fraude. De achterliggende motieven hadden dan ook vooral betrekking op laksheid en nalatigheid. Bij bepaalde fraudezaken speelden echter ook destructiviteit en financieel gewin mee. Dit laatste ontstond indien de klant bijvoorbeeld al een andere vorm van bijstandsfraude pleegden en door het niet reageren op oproepen, deze vorm probeerden te verbergen. Ondanks de grote mate van diversiteit, hadden de vijf onderzocht dossiers van dit type gemeen dat de klanten kleine of grote schulden hadden. Daarbij namen zij voornamelijk een gelaten of ontkennende houding aan.

Het verhaal wat dit fraudetype illustreert heeft betrekking op een man waarbij een vermoeden van domiciliefraude bestaat. Deze fraude kan nog niet met zekerheid worden geconstateerd, het is wel duidelijk dat de klant zich schuldig maakt aan het niet nakomen van de inlichtingenplicht.

De cliënt en de aanvraag

Jero is een 27 jarige man met de Nederlandse nationaliteit, geboren in Curacao. De man woont alleen en is vader van een kind. Op de vraag wat de reden voor de bijstandsaanvraag was, vermeldde de man op het aanvraagformulier "Ik zit momenteel zonder inkomen en wil wat van mijn leven maken". Hij verklaarde in het verleden een VMBO opleiding te hebben gevolgd, maar was hier na enkele maanden weer mee gestopt. Hij had wel een certificaat behaald voor het rijden van een heftruc. Als heftruckchauffeur heeft hij dan ook meerdere korte banen gehad.

Tijdens de uitkeringsintake in september 2011 bleek, dat de man ongeveer 90% van de vragen op het aanvraagformulier niet had ingevuld. De man verklaarde dat de gemeente Rotterdam, waar hij vanaf 2006 verschillende perioden bijstand had ontvangen, al alle informatie aan Sociale Zaken had doorgegeven. Hij was niet van plan om zelf alle "shit" te gaan herhalen, aldus de man. De consultant liet daarop weten dat deze toon hem niet aanstond en dat dit niet geaccepteerd zou worden. De man werd daarop weggestuurd, omdat zijn houding niet werd getolereerd en het aanvraagformulier nauwelijks was ingevuld. Er werd een nieuwe afspraak gemaakt op 30 september 2011.

Tijdens het gesprek van eind september 2011 kwam naar voren, dat de man per juli 2011 vanuit Rotterdam naar Capelle aan den IJssel was verhuisd. Hij gaf aan de afgelopen maanden als heftruckchauffeur te hebben gewerkt, maar dat hij dat niet kon volhouden. De man bleek last te hebben van agressie, hij had moeite om op plekken te werken waar veel mensen waren. Wanneer er spanningen waren, kon hij hier niet goed mee omgaan en werd hij agressief. Hij volgde een cursus agressietraining om zichzelf te leren beheersen. De man verklaarde daarnaast een strafblad te hebben en had schulden, deze bedroegen ongeveer €2.700. De uitkering werd daarop per juli 2011 aan de man toegekend, waarbij hij een werk- en leertraject zou gaan volgen.

Meldingen en gebeurtenissen tijdens uitkering

Tijdens de uitkeringsperiode vinden diverse beslagleggingen plaats op de uitkering. Daarnaast blijkt dat de man verschillende malen niet was verschenen op afspraken van het Werkplein. Naar aanleiding van dit laatste, werd besloten een hercontrole uit te voeren. De man werd begin juli 2012 uitgenodigd voor een gesprek. Tijdens dit gesprek kon de man niet alle gegevens overleggen die hem werden gevraagd, zoals bankafschriften van de afgelopen drie maanden. Daarop werd de uitkering per deze datum opgeschort en een nieuwe afspraak gepland voor eind juli 2012. Op deze afspraak kon de man wel alle gevraagde gegevens overleggen. Hem werd tevens gevraagd waarom hij niet op de eerdere afspraken van het Werkplein was verschenen, daarop verklaarde hij dat hij de twee uitnodigingen niet had ontvangen. Hij kreeg daarop een sanctie, in de vorm van een eenmalige verlaging van 5% op de uitkering.

De ontdekking van de fraude

Op 13 juni 2012 kwam er een melding binnen van woningbouwcorporatie Havensteder, inzake de woning van de man. Een medewerker van deze woningbouwcorporatie, gaf aan dat er mogelijk naast de man nog iemand anders in de woning woonachtig zou zijn en dat de woning niet naar behoren zou zijn ingericht. Tijdens het hercontrolegesprek eind juli 2012 werd dan ook gevraagd naar de woonsituatie van de man. Hij verklaarde dat hij regelmatig bij zijn vriendin zou zijn om haar te helpen. Zij was namelijk geopereerd en hij zorgde dan voor hun zoontje. De man werd daarop gevraagd naar de naam en het adres van de vriendin, deze wilde hij echter niet geven. Hij verklaarde hierbij dat dit de handhavers helemaal niets aan zou gaan, dat was privé. De man werd daarop uitgelegd, dat deze gegevens gevraagd werden om zijn domicilie te bepalen. De consulent heeft daarop informatie ingewonnen bij de fraudepreventiemedewerker. Deze wist de vriendin te achterhalen, omdat de man hun beider zoontje had erkend.

De vrouw bleek in Leiden woonachtig te zijn, op de bankafschriften van de man waren ook enkele pintransacties in Leiden waargenomen. Toen de man werd gevraagd wat zijn link met Leiden was, vertelde hij dat hij helemaal geen link met Leiden had. De man vroeg wederom waarom Sociale Zaken dit allemaal wilde weten. Hem werd opnieuw uitgelegd, dat de domiciliebepaling van belang was om het recht op uitkering te kunnen bepalen. De man verklaarde dat hij echt in de Capelle aan den IJssel woonde, de woning was weliswaar summier ingericht, maar volgens hem wel bewoonbaar. Hij gaf aan dat de handhaver of consulent gerust een keer mocht langskomen om alles te controleren, op deze uitnodiging werd vooralsnog niet ingegaan. Er waren twijfels ontstaan over de woonsituatie van Jero bij de consulent en de handhaver na het gesprek. Omdat hij ook intensief begeleid werd, om in september 2012 weer een studie te beginnen, werd besloten dit even af te wachten. Indien hij niet via een studie (en studiefinanciering) zou uitstromen, zou alsnog onderzoek worden gedaan naar de woonsituatie van de man.

Eind augustus 2012 meldde een consulent van het Werkplein, dat er verschillende malen getracht was telefonisch contact met de man te leggen. Dit was echter niet gelukt en daarop werd besloten dat hij werd uitgenodigd voor een gesprek op het gemeentehuis begin september 2012. De man was niet aanwezig tijdens dit gesprek, daarop werd getracht een huisbezoek bij hem af te leggen. Tijdens het huisbezoek werd de man niet thuis aangetroffen, de handhavers constateerden, dat er een stapel post op de deurmat lag. De uitkering werd per deze datum opgeschort, hem werd opnieuw een (ditmaal aantekende) uitnodigingsbrief verzonden om op 12 september te verschijnen. De man was ook niet op deze tweede afspraak aanwezig. Inzage in Track and Trace van PostNL leerde, dat de aangetekende brief inderdaad was aangeboden. De man bleek op dat moment niet aanwezig en sinds dat moment lag de brief op de afhaallocatie te wachten.

De gevolgen voor de cliënt en de uitkering

De handhavers constateerden dat de man herhaaldelijk niet reageerde op oproepen van Sociale Zaken en besloten daarop dat de uitkering zou worden beëindigd per opgeschorte datum. De man had zich schuldig gemaakt aan het niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht.

Na de bijstandsperiode, heeft de man geen nieuwe uitkering aangevraagd. Ook is niet bekend waar de man momenteel van leeft, hij heeft voor zover bekend geen arbeidsinkomsten.

5.7.1 Detentie en voortvluchtig

Een grote subcategorie (25 fraudezaken) die ook onder de schending van de informatieplicht valt, is het niet doorgeven van detenties. Klanten die zijn opgepakt en om deze redenen in detentie verblijven, hebben geen recht op bijstand. Zij moeten zelf contact op te nemen met de gemeente, of een brief sturen waarin zij aangeven dat zij in detentie zitten. Ook in het geval van een voortvluchtige geldt dat deze geen recht op bijstand heeft. Door een koppeling van het gevangeniswezen met het Inlichtingenbureau, komen al deze detentiemeldingen binnen bij de gemeente. De klanten krijgen daarop, net als bij vermogensfraude met auto's, een kennisgevingsbrief waarin zij hun situatie kunnen uitleggen. De detentiezaken tonen onderling veel overeenkomsten, daarbij waren desinteresse en het 'meenemen' van de uitkering de voornaamste motieven. Onderstaand verhaal illustreert deze categorie, het gaat hier om een destructieve man met een detentie verleden.

De cliënt en de aanvraag

Rudi is, ten tijde van het fraudeonderzoek, een 52 jarige alleenstaande man. Hij werd geboren in Paramaribo (Suriname) en heeft de Nederlandse nationaliteit. In het verleden ontving de man een bijstandsuitkering in de periode december 2006 tot januari 2008. Deze uitkering werd door Bijzonder Onderzoek beëindigd, i.v.m. detentie. Rudi bleek begin januari 2008 in hechtenis te zijn gezet, op grond van een signalement. De man had, via zijn advocaat, Sociale Zaken op de hoogte gesteld van zijn gevangenschap. Een kort geding in februari 2008 heeft ervoor gezorgd dat hij weer op vrije voeten kwam. Telefonisch meldde hij zich vervolgens direct bij Sociale Zaken om wederom een uitkering aan te vragen. In maart en december 2007, hadden er dan al twee fraudeonderzoeken naar de woon- en leefvorm van de man plaatsgevonden.

Rudi bleek in het verleden een zwervend bestaan erop na te hebben gehouden, daarin kwam hij meerdere malen met justitie in aanraking. Na zijn detentieperiode in 2006, hebben reclassering en maatschappelijke hulpverlening de man aan een woning in de gemeente Capelle aan den IJssel geholpen. Hij had al langer tijd een drugsverslaving, en mede hierdoor, lange tijd geen betaalde arbeid verricht. Hij had in het verleden wel een diploma (LTS) als bankwerker behaald. Het vermogen kon bij de intake worden vastgesteld op zeventuizend euro negatief. Aan hem werd bijstand verleend vanaf februari 2008.

Meldingen en gebeurtenissen tijdens uitkering

In september 2008 werd er, in het kader van een signaalgesprek, een huisbezoek bij de man afgelegd. Er waren bedenkingen over de woonsituatie van de man, mede omdat er in 2007 al een onderzoek naar zijn woonsituatie had plaatsgevonden. Destijds waren er een aantal 'zachte' bewijzen, die erop konden duiden dat hij samenwoonde met een vrouw. Dit kon toen echter niet 'hard' worden bewezen. Tijdens het huisbezoek in september 2008, bleek de woning normaal te zijn ingericht en werden er geen andere personen in de woning aangetroffen.

In 2011 meldde de man, dat hij vanaf juli 2011 was opgenomen in het Bouman GGZ; dit is een afkickkliniek voor drugsverslaafden. In oktober 2011 bleek hij uit dit centrum ontslagen te zijn. Ook in januari 2012 meldde de man dat hij was opgenomen in een kliniek (De Hoop GGZ), hierin verbleef hij twee weken. Begin februari 2012 kwam er een signaal binnen van het Inlichtingenbureau, waaruit bleek dat de man vanaf 30 januari 2012 in detentie zat. Halverwege februari ontving Sociale Zaken een ontslagbewijs van de man, zijn uitkering werd daarop gecontinueerd en een klein bedrag (€57) werd teruggevorderd. Gedurende de loop van de uitkering, bleken er diverse beslagleggingen plaats te hebben gevonden en had de man extra geld geleend van Sociale Zaken.

De ontdekking van de fraude

Halverwege maart 2012 kwam er een anonieme tip binnen bij Sociale Zaken, waarin werd gemeld dat Rudi per 14 maart 2012 in detentie zou verblijven. Op 16 maart kwam er tevens een melding binnen van het Inlichtingenbureau m.b.t. de gemelde detentie. Daarop stelden de handhavers een bijzonder onderzoek in naar de situatie omtrent de man. Op 23 maart 2012 meldde een consulent van Sociale Activering met Zorg, dat de man op 16 maart 2012 was voorgeleid. Hij diende zich voor een tiental zaken bij de Rechtbank te verantwoorden, in iedergeval zou hij 90 dagen in detentie verblijven. De uitkering werd daarop per 1 maart 2012 geblokkeerd.

De gevolgen voor de cliënt en de uitkering

De handhavers hebben vastgesteld dat Rudi per 16 maart 2012 in detentie verbleef, en dat hij daar in iedergeval 90 dagen moest verblijven. Besloten werd daarom, om de uitkering per 16 maart 2012 te beëindigen (indien de detentie langer dan vier weken duurt, moet een klant zich na deze periode opnieuw melden bij de gemeente). De man had zijn detentie niet gemeld en had daarop de informatieplicht geschonden.

De detentie van de man bleek langer te duren, dan het minimum van 90 dagen. Nadat hij uit detentie was ontslagen, heeft hij in de gemeente Alblasserwaard een uitkering aangevraagd en gekregen.

5.8 Overige fraudevormen

Het laatste type fraude betreft die van 'overige fraudevormen'. Feitelijk is dit een restcategorie van fraudetypen die weinig voorkomen. Het domiciliefraudeverhaal van Hassan, liet zien dat er naast domicilie- ook sprake was van identiteitsfraude. Identiteitsfraude is daarmee een fraudevorm die onder deze categorie valt.

Het laatste verhaal van dit empirisch hoofdstuk gaat over een jongeman die lange tijd schermt met het willen volgen van een studie. In de praktijk blijkt hij dit steeds uit te stellen, hij zoekt daarbij ook niet naar betaald werk. Het verhaal heeft veel kenmerken van het weigeren van de *arbeidsplicht* en vormt daarmee een interessante afwisseling met de eerdere fraudeverhalen. Dit verhaal kent echter ook rechtmatigheidskenmerken, omdat de klant eerst niet reageert op oproepen van handhavers en daarmee de inlichtingenplicht lijkt te schenden, later reageert hij wel.

De cliënt en de aanvraag

Rob is een 23 jarige alleenstaande Nederlandse man, geboren in Haarlem. De reden voor de bijstandsaanvraag, betrof werkloosheid nadat hij werkzaam was geweest bij een uitzendbureau. Hij gaf aan graag weer te willen werken, maar dat het moeilijk was om werk te vinden. Hij zou dringend inkomen nodig hebben vanwege maandelijks terugkerende kosten, zoals huur.

De man had een opleiding gevolgd als sport- en bewegingsbegeleider, dit betrof een MBO-opleiding waar hij ook zijn diploma voor had behaald. Hij gaf aan hier graag verder in te willen en een vervolgopleiding te zijn gestart. Met deze vervolgopleiding was hij inmiddels alweer gestopt, omdat hij niet genoeg studiepunten had gehaald om het jaar voldoende te kunnen afsluiten. Hij had geen verdere inkomsten en zijn vermogen werd vastgesteld op nihil. Daarop werd voor de man een werk-leeraanbod opgesteld. Eind januari 2012 werd hij uitgenodigd voor een voorlichtingsbijeenkomst m.b.t. werk. De man werd voor het betreffende werk echter niet aangenomen, omdat hij de hele week beschikbaar moest zijn. Hij verklaarde dat hij op 'hoog niveau' voetbalde, en daarvoor 3 avonden in de week moest trainen en zondag wedstrijden speelde. De uitkering werd per november 2011 aan de man toegekend.

De ontdekking van de fraude

Naar aanleiding van signalen van een consulent op het Werkplein, werd er een bijzonder onderzoek gestart. De reden hiervan was, dat de man meerdere keren niet zou hebben gereageerd op oproepen van Sociale Zaken. Hij was uitgenodigd op zowel 9 als 16 oktober 2012 en had zonder tegenbericht niets van zich laten horen. Daarnaast viel het uitkeringsdossier van de man onder een projectmatige controle op jongeren, welke een sanctie hadden gekregen in verband met onvoldoende inspanning van de arbeidsverplichting.

Rob werd daarop door de handhaver uitgenodigd voor een gesprek op het gemeentehuis op eind oktober 2012, in het kader van een rechtmatigheidsonderzoek. Aan hem werd o.a. gevraagd om zijn bankafschriften mee te nemen, over de periode januari 2012 tot het moment van het gesprek. De man was echter zonder tegenbericht niet verschenen op dit gesprek. Daarop werd de uitkering per deze datum opgeschort, en werd hem een hersteltermijn geboden voor 26 oktober 2012. Op deze tweede afspraak was de man wel aanwezig. Toen hem werd gevraagd waarom hij zijn eerdere afspraken had gemist, verklaarde hij dat zijn moeder alle zaken regelde en dat hij niet op de hoogte was van de verstuurd uitnodigingen. Aan hem werd door de handhaver uitgelegd, dat de consulent op het Werkplein heel concreet werk voor hem had en dat dit nu mogelijk niet doorgaat, omdat hij niet op de afspraak was verschenen. De man verklaarde dat hij eigenlijk in september 2012 weer had willen gaan studeren, maar dat hij nu waarschijnlijk in februari 2013 wilde gaan beginnen. Daarop vroeg de handhaver waarom hij niet in september was begonnen, daarop had de man geen antwoord. Hij verklaarde ondermeer druk te zijn geweest met zijn hobby; voetbal. De handhaver beëindigde het gesprek met de mededeling, dat de man op korte termijn een nieuwe afspraak zou ontvangen en dat hij op deze afspraak moest komen.

De handhaver heeft na dit gesprek overleg gevoerd met de consulent, deze gaf aan dat het werk wat de man had kunnen doen nu niet meer voorhanden was. Daarnaast kan het feit, dat de man al meerdere malen heeft geschermd met het idee weer te gaan studeren, worden aangegrepen de man te verplichten een studie te gaan volgen in plaats van bijstand te genieten (Art. 13, lid 2, sub c en d WWB is van kracht sinds juli 2012). Met deze 'wet jongeren', kunnen jongeren onder de 27 jaar worden uitgesloten van het recht op bijstand, indien zij onderwijs kunnen volgen en/of blijkt dat zij deze verplichting niet willen nakomen. Rob had aanvankelijk aangegeven per 1 februari 2012 te willen beginnen met een studie, later werd dit 1 september 2012 en nu gaf hij aan per 1 februari 2013 te willen beginnen. De man gaf dus bij herhaling aan wel te willen studeren, echter zonder gegronde reden voegt hij de daden niet bij het woord.

De gevolgen voor de cliënt en de uitkering

De handhaver en werkconsulent hebben geconcludeerd dat Rob wel kan studeren, maar dit meerdere malen niet heeft gedaan. Er is bij de handhaver en consulent een beeld ontstaan dat, het schermen met het 'weer gaan studeren' door de man, werd opgeworpen als belemmering om niet te hoeven worden aangemeld voor werk. De man ontving tot dan toe een jaar bijstand, zonder hiervoor inspanningen voor arbeid of scholing te hebben gedaan, terwijl dit wel meerdere malen aan hem werd gevraagd en opgelegd. Daarop werd besloten tot het beëindigen van de uitkering, op basis van het niet (willen) volgen van onderwijs, terwijl dit redelijkerwijs wel van hem kon worden gevraagd.

De handhaver heeft de man opgeroepen voor een gesprek begin november 2012. Aan hem is de situatie zoals hierboven beschreven is uitgelegd. De man begreep de uitleg van de handhaver en begreep ook waarom zijn uitkering werd beëindigd. Er werd besloten hem nog een maand uitkering mee te geven, zodat hij tijd had om een baan te vinden of zich in te schrijven voor een studie. De uitkering werd daarmee op 1 december 2012 beëindigd op grond van de 'wet jongeren'.

De man is na de beëindiging van zijn uitkering niet meer teruggekomen bij Sociale Zaken. Navraag leerde dat hij geen (geregistreerd) werk heeft verricht, maar zich wel heeft ingeschreven voor een opleiding per 1 september 2013.

6] Analyse – De context van de fraudeur en werking van het handhavingsbeleid

De bijstandsfraudeverhalen uit het vorige hoofdstuk hebben de werkelijke wereld van de frauderende bijstandsklanten en de praktijk van het gemeentelijke handhavingsbeleid laten zien. Deze wereld is een stuk complexer dan theoretische modellen en geschreven beleid op het eerste gezicht doen vermoeden. Om ordening in de verhalen aan te brengen en te kijken in hoeverre het handhavingsbeleid aansluit met de contextfactoren van de fraudeur, is het daarom van belang deze te analyseren. Per variabele (zie operationalisatie) wordt daarom ingegaan op de persoonlijke context, welke duidelijkheid verschaft over de motieven, gelegenheden, integriteit en capaciteiten van de klanten, en de sociale context, welke de cultuur van de klanten beschrijft. Bij het analyseren wordt onder andere gebruik gemaakt van tabellen, om op een meer systematische wijze de onderlinge verschillen te kunnen verduidelijken.

Nadat de contextfactoren zijn geanalyseerd, wordt ingegaan op werking van het handhavingsbeleid in de gemeente Capelle aan den IJssel. De bijstandsfraudeverhalen hebben laten zien onder welke condities de uitkering aan de klant was toegekend en hoe de fraude vervolgens aan het licht kwam. Daarmee zijn tevens de preventieve en repressieve variabelen van het handhavingsbeleid behandeld.

Tot slot zal worden ingegaan op de negende deelvraag, welke de samenhang tussen het handhavingsbeleid en de contextfactoren centraal stelt. Deze vraag luidt: *'In welke mate sluit de werking van het handhavingsbeleid ten aanzien van bijstandsfraude in de gemeente Capelle aan den IJssel (deelvraag 8) aan bij de inzichten die voortkomen uit de achtergronden en beweegredenen van frauderende bijstandsklanten (deelvraag 7)?'*. Deze deelvraag is van belang om tot conclusies en advies in het slothoofdstuk te kunnen komen. In het conceptueel model (zie hoofdstuk 3) is deze stap weergegeven met de een wederkerige pijl tussen de twee kennisvariabelen die uiteindelijk leiden naar het verbeteren van de aanpak van bijstandsfraude.

6.1 Een analyse van de persoonlijke context van de fraudeur

Zoals in het theoretisch kader uiteen is gezet, zijn de variabelen die horen bij de persoonlijke context van de fraudeur; motivatie, gelegenheid, integriteit en capaciteit. Aan deze variabelen zijn vervolgens verschillende indicatoren gekoppeld, waarmee deze meetbaar zijn gemaakt. In de bijstandsfraudeverhalen komen deze indicatoren niet altijd even duidelijk en rechtlijnig naar voren. Deze analyse richt zich wel specifiek op deze indicatoren en tracht daarbij de onderlinge verschillen, zowel tussen de maatstaven van de indicatoren als tussen de fraudetypen, te verklaren. Om deze paragraaf gestructureerd te kunnen lezen volgt zij de indeling van de variabelen, te beginnen bij de motivatie.

6.1.1 Motivatie

De variabele motivatie is geoperationaliseerd naar de indicatoren: motief, bewustheid van de fraude en financiële situatie van klanten. Deze indicatoren zijn aan elkaar gelieerd, omdat veronderstelt wordt dat het motief betrekking heeft op de financiële situatie van klanten. Daarnaast is het van belang te analyseren of de fraude bewust of onbewust is gepleegd, dit geeft uitsluitel indien er geen duidelijkheid over het motief bestaat.

6.1.1.1 Motief om te frauderen

De eerste en belangrijkste indicator om de motivatie achter bijstandsfraude te achterhalen, is het motief zelf. Omdat elk verhaal uniek is, is elk achterliggend motief op zichzelf ook uniek. Om uniformiteit in deze motieven te brengen, zijn ze samengebracht tot zeven categorieën die veel overeenkomsten vertonen. De motieven zijn in onderstaande figuur te zien.

Tabel 5: Motief om te frauderen

| Motief | Aantal | Woon- en leefvorm fraude | Domicilie fraude | Zwarte fraude | Witte fraude | Grijze fraude | Vermogens fraude | Vermogens fraude auto | Schending inlichtingen plicht | Detentie | Overige fraudevormen |
|---|--------|--------------------------|------------------|---------------|--------------|---------------|------------------|-----------------------|-------------------------------|----------|----------------------|
| Financieel gewin/ Moedwillige fraudeur | 8 | 1 | 1 | 2 | | 1 | 2 | | 1 | | |
| Extra inkomen/ Financiële zekerheid | 13 | 2 | 1 | 2 | 5 | | | 1 | 1 | 1 | |
| Onafhankelijkheid behouden | 3 | 2 | 1 | | | | | | | | |
| Destructief | 3 | | 1 | | | | | | 1 | 1 | |
| Nalatigheid/ Desinteresse | 4 | | | 1 | | | | 1 | 1 | | 1 |
| Onbekend met regels | 1 | | | | | 1 | | | | | |
| Geen bewust motief/ Overvallen door situatie | 3 | | 1 | | | | 1 | | 1 | | |

De financiële motieven (de eerste drie categorieën) vertegenwoordigen 24 van de 35 onderzochte fraudegevallen en vormen hiermee, in haar verschillende verschijningsvormen, het voornaamste motief. De categorie 'financieel gewin/moedwillige fraudeur' kenmerkte zich vooral door een bepaalde mate van berekendheid. Het verhaal van de Poolse Nederlander, met vastgoed in Polen (zie het verhaal van vermogensfraude) is hiervoor kenmerkend. Ook de samenwoning van mevrouw Uzuri (zie het tweede verhaal van woon- en leefvormfraude), die tot het einde ontkende, is hiervan een duidelijk voorbeeld.

De tweede categorie, 'extra inkomen/financiële zekerheid' kent ook een bepaalde mate van financieel gewin, maar hier speelt mee dat de fraude zich uit om een bepaalde 'zekerheid' te kunnen waarborgen. Veel van de klanten in deze categorie hebben schulden, waardoor zij met het extra inkomen de schulden probeerde af te lossen. Dit speelt vooral bij de witte fraudezaken, zoals de verhalen in deze categorie ook hebben laten zien. Ook komt het voor dat het extra inkomen wordt gebruikt om de (dure) levensstijl te bekostigen die sommige klanten hanteren.

De rol van zekerheid en afhankelijkheid speelt ook voornamelijk een rol in de derde categorie, 'onafhankelijkheid behouden'. Dit motief werd voornamelijk gezien bij alleenstaande vrouwen, met kinderen, die een nieuwe relatie waren begonnen. Zij durven of wilde (nog) niet volledig afhankelijk zijn van het inkomen van deze partner en gaven daarom de samenwoning niet door.

De klanten met een destructief motief waren verspreid over de verschillende fraudetypen. Deze klanten hadden een bepaalde verslaving of waren (terminaal) ziek, waardoor de bijstandsregels hen niet meer interesseerden. Nalatigheid, onbekendheid en geen bewust motief, hadden ook niet betrekking op een specifiek fraudetype. Het verhaal van Dirk, die een auto tijdelijk op zijn naam had staan en dit niet doorgaf, is illustrerend voor de categorie nalatigheid.

6.1.1.2 Bewuste of onbewuste fraude?

In 83% van de onderzochte fraudegevallen was sprake van bewuste fraude, uitgaande van de waarnemingen van de geïnterviewde contactambtenaren en de observatie van de data. Bewust betekent in deze zin, dat de klant bekend was met de regels en dus op de hoogte zou moeten zijn van de inlichtingenplicht. De handhavers gaven aan dat de klanten in deze gevallen dus bekend waren met het feit dat zij de regels overtraden. Zij beredeneerden het bewuste of onbewuste karakter van de fraude op basis van de gesprekken die ze met de klanten hadden gevoerd en de manier hoe de fraude had plaatsgevonden.

Logischerwijs waren de klanten die onbekend waren met de regels of zij die overvallen werden door de situatie zich onbewust van de fraude. Een opvallend constatering is wel het feit dat de klanten die destructief waren of hun onafhankelijkheid wilde behouden zich bewust waren van de fraude. Hen interesseerden het niet of zij dachten dat hun situatie wel zou worden toegestaan.

Tabel 6: Bewust of onbewuste fraude

| Motief | Bewust | Onbewust |
|--|-----------|----------|
| Financieel gewin/ Moedwillige fraudeur | 8 | |
| Extra inkomen/ Financiële zekerheid | 13 | |
| Onafhankelijkheid behouden | 3 | |
| Destructief | 3 | |
| Nalatigheid/ Desinteresse | 2 | 2 |
| Onbekend met regels | | 1 |
| Geen bewust motief/ Overvallen door situatie | | 3 |
| Totaal | 29 | 6 |

6.1.1.3 Financiële situatie van klanten

De financiële situatie van de onderzochte fraudezaken, laat een beeld zien van klanten met (grote) schulden en weinig vermogen. Het is op zich niet verwonderlijk dat bijstandsklanten weinig vermogen hebben, anders zouden zij immers ook niet voor de bijstand in aanmerking komen. Het grote aantal fraudeurs dat flinke schulden had, valt met 16 van de 35 klanten wel op. Klanten die witte fraude hadden gepleegd, lijken meer dan bij andere fraudetypen, grote schulden te hebben. Bedragen van €30.000, €40.000 en zelfs €80.000 schuld komen hier naar voren, zoals deze verhalen ook lieten zien.

Tabel 7 laat zien dat er naast de klanten met 'veel' schulden, ook 6 klanten zijn waargenomen met 'kleine' schulden, dit zijn bedragen tot vijfduizend euro negatief. Daarnaast hebben 9 klanten praktisch geen vermogen of schuld. Slechts vier klanten hadden 'vermogen', dit ging soms om enkele honderden en soms om enkele duizenden euro's.

Tabel 7: Financiële situatie

| Financiële situatie | Aantal | Woon- en leefvorm fraude | Domicilie fraude | Zwarte fraude | Witte fraude | Grijze fraude | Vermogens fraude | Vermogens fraude auto | Schending inlichtingenplicht | Detentie | Overige fraude vormen |
|---------------------------------|--------|--------------------------|------------------|---------------|--------------|---------------|------------------|-----------------------|------------------------------|----------|-----------------------|
| Vermogen (> 500) | 4 | | | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | |
| Nihil (-500 / +500) | 9 | 1 | 1 | 3 | | | 1 | 1 | 1 | | 1 |
| Kleine schulden (-500 / - 5000) | 6 | 1 | 3 | | | | 1 | | 1 | | |
| Veel schulden (<- 5000) | 16 | 3 | 1 | 1 | 4 | 1 | | 1 | 3 | 2 | |

6.1.2 Gelegenheid

De indicatoren die bij de variabele gelegenheid zijn geoperationaliseerd, hebben betrekking op de aan- of afwezigheid van controleurs en het actieve of passieve karakter waarmee de fraude is gepleegd. De aan- of afwezigheid van controle wordt om praktische redenen behandeld in de paragraaf waarin wordt ingegaan op de werking van het gemeentelijke handhavingsbeleid. Daarom beperkt deze variabele zich hier tot het de vraag actieve of passieve fraude?

De meeste onderzochte fraudezaken hadden een passief karakter hebben. Dit passieve karakter houdt in, dat de fraude zonder veel inspanning is bewerkstelligd. Voorbeelden hiervan zijn; het niet doorgeven van een gewijzigde woonsituatie en het niet melden van autobezit of detentie. Fraude met een actief karakter blijkt vooral bij zwarte, witte en grijze fraude voor te komen. Dit mag als logisch gezien worden, omdat deze fraudevormen voortkomen vanuit een situatie waarin inkomsten worden verkregen door het verrichten van arbeid. Actieve fraude komt in enkele gevallen ook voor bij andere fraudetypen, de fraude is dan bijvoorbeeld met voorbedachten rade opgezet en heeft daarmee een actief karakter.

In onderstaande tabel zijn het aantal fraudezaken met een passief of actief karakter weergegeven naar fraudetype. In de tabel zijn deze karakters gekoppeld aan de eerder behandelde 'bewuste of onbewuste fraude' categorie. Daaruit blijkt, dat alhoewel een meerderheid van de fraudezaken een passief karakter had, zij wel bewust waren gepleegd. Er kan bijvoorbeeld door nalatigheid sprake zijn van passieve fraude, waarbij de klant wel op de hoogte was van de regels. Het verhaal van Rob (overige fraudevormen) die schermde met de gedachte dat hij naar school wilde en op 'hoog niveau' voetbalde waardoor hij niet kon werken, is een voorbeeld van passieve fraude waarbij hij zich bewust was van de regels. Pas toen de handhavers hem confronteerden en voor een keus zette, werd hij actief.

Tabel 8: Combinatietabel actief/passief en bewust/onbewust

| Hoe en waarom | Vorm fraude | Aantal | Woon- en leefvorm-fraude | Domicilie fraude | Zwarte fraude | Witte fraude | Grijze fraude | Vermogens fraude | Vermogens fraude auto | Schending inlichtingen-plicht | Detentie | Overige fraude-vormen |
|--------------------------------------|-------------|--------|--------------------------|------------------|---------------|--------------|---------------|------------------|-----------------------|-------------------------------|----------|-----------------------|
| Hoe heeft de fraude plaats-gevonden? | Actief | 12 | | 1 | 3 | 4 | 2 | 1 | | 1 | | |
| | Passief | 23 | 5 | 4 | 2 | 1 | 0 | 2 | 2 | 4 | 2 | 1 |
| Waarom is er gefraudeerd? | Bewust | 29 | 5 | 4 | 4 | 5 | 1 | 2 | 2 | 3 | 2 | 1 |
| | On-bewust | 6 | | 1 | 1 | | 1 | 1 | | 2 | | |

6.1.3 Integriteit

De integriteit van bijstandsklanten is gemeten d.m.v. het in kaart brengen van het fraudeverleden van de klanten. Daarnaast is onderzocht hoe de klanten reageerden op het fraude onderzoek en hoe zij omgingen met de werkelijke constatering van de fraude. Tot slot is de kans op frauderecidive in de toekomst geanalyseerd, door het stellen van de mate waarin de drive om te frauderen is afgenomen.

6.1.3.1 Bijstandsfraudeverleden van klanten

Van het aantal onderzochte fraudegevallen, bleek 40% (14 klanten) van hen al eerder fraude te hebben gepleegd. In tabel 9 is te zien dat er geen specifiek fraudetype bestaat waar recidive vaker is voorgekomen. In veel gevallen gaat het bij de eerder gepleegde fraude, om fraude met klein of geen financieel nadeel, zoals het niet doorgeven van autobezit of detentie. Dit hoeft echter niet te betekenen dat er geen andere fraudevormen door deze klanten is gepleegd. De handhavers hebben ondervonden, dat achter vermogensfraude met auto's, soms ook andere illegale activiteiten schuilgaan zoals autohandel. Daarnaast blijkt dat bij de zwarte- en witte fraude zaken, de eerdere fraude ook vaak in deze categorie is gepleegd.

Tabel 9: Fraude verleden

| Fraude verleden | Aantal | Woon- en leefvorm fraude | Domicilie fraude | Zwarte fraude | Witte fraude | Grijze fraude | Vermogens fraude | Vermogens fraude auto | Schending inlichtingenplicht | Detentie | Overige fraude vormen |
|-----------------|--------|--------------------------|------------------|---------------|--------------|---------------|------------------|-----------------------|------------------------------|----------|-----------------------|
| Ja | 14 | 2 | 2 | 3 | 2 | | 1 | 2 | 1 | 1 | |
| Nee | 21 | 3 | 3 | 2 | 3 | 2 | 2 | | 4 | 1 | 1 |

6.1.3.2 Houding van de klant ten opzichte van het fraudeonderzoek en de constatering

De reacties van klanten t.o.v. de fraudeonderzoeken bleken zeer divers. Sommige klanten waren totaal overvallen door het onderzoek en schrokken dan ook erg, zij schoten bijvoorbeeld direct in de verdediging. Anderen lieten het juist gelaten over zich heenkomen, waren zich niet bewust van fraude of deden zich voor van niks te weten.

Net als bij de categorisering van motieven, zijn de reacties van de klanten gegroepeerd. De reacties van klanten t.o.v. van het fraudeonderzoek, konden worden ingedeeld in 'boos/geschrokken en tegenwerkend', 'ontwijkend en ontkenkend', 'gelaten en afwachtend' en 'meewerkend'. De eerste twee houdingen hebben de overeenkomst dat zij de fraude niet (direct) toegaven en dus een ontkenkende houdingen aannamen. Het betrof hier 12 van de 35 fraudezaken, zie tabel 11. De reactie 'gelaten en afwachtend' (6 klanten) betroffen klanten die noch ontkende noch meewerkend waren, zij lieten het fraudeonderzoek over zich heenkomen. Meewerkende klanten (11 klanten), gaven de fraude toe of stelden zich behulpzaam op. Van een zestal fraudezaken was de houding van de klanten niet bekend omdat deze schriftelijk waren afgedaan, deze zaken vallen onder de categorie 'niet bekend'.

Naast de reacties van klanten t.o.v. het onderzoek, is ook hun reactie t.o.v. de fraudeconstatering in kaart gebracht. Deze indeling is gegroepeerd naar de categorieën 'toegegeven/begrip', 'gelaten', 'ontkenning' en wederom 'niet bekend'. De groep 'ontkenning' betrof hier 15 klanten, dit waren voornamelijk de klanten die de fraude eerst ook ontkende. Daarnaast waren een aantal klanten die zich t.o.v. het onderzoek meewerkend hadden opgesteld, maar bij de feitelijke constatering van de fraude deze ontkende. Een aantal klanten (4) reageerden nog steeds gelaten en 12 klanten gaven de fraude toe of toonden begrip voor de uitleg van de handhavers. Dit betroffen klanten die hadden meegewerkt aan het onderzoek, maar ook klanten die eerst gelaten reageerde of zelfs eerst ontkende.

Tabel 10: Combinatietabel houding van klanten

| Onderzoek en constatering | Houding klant | Aantal | Woon- en leefvorm fraude | Domicilie fraude | Zwarte fraude | Witte fraude | Grijze fraude | Vermogens fraude | Vermogens fraude auto | Schending inlichtingenplicht | Detentie | Overige fraude vormen |
|---|------------------------------|--------|--------------------------|------------------|---------------|--------------|---------------|------------------|-----------------------|------------------------------|----------|-----------------------|
| Houding t.o.v. het onderzoek | Boos, schrik en tegenwerkend | 8 | 2 | | 1 | | 1 | 2 | | 2 | | |
| | Ontwijkend/ontkenkend | 4 | 1 | | 3 | | | | | | | |
| | Gelaten/afwachtend | 6 | 1 | 1 | | 1 | | | 1 | 1 | | 1 |
| | Meewerkend | 11 | 1 | 2 | 1 | 4 | 1 | 1 | 1 | | | |
| | Niet bekend | 6 | | 2 | | | | | | 2 | 2 | |
| Houding t.o.v. constatering van de fraude | Ontkenning | 15 | 4 | | 3 | 2 | 1 | 2 | | 2 | 1 | |
| | Gelaten | 4 | | 2 | | 1 | | | | 1 | | |
| | Toegegeven/begrip | 12 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | | 1 |
| | Niet bekend | 4 | | 2 | | | | | | 1 | 1 | |

Uit bovenstaande tabel blijkt, dat klanten bij de onderzochte woon- en leefvormfraudes, in vier van de vijf zaken de fraude ontkennde. Ook bij zwarte fraude, gaven drie van de vijf gevallen aan, dat zij geen fraude hadden gepleegd. De ontkenning van fraude betekend overigens niet dat alle klanten in deze categorie bewust liegen. De bijstandsfraudeverhalen lieten zien dat de frauderende klanten vaak een instabiele en andere leefsituatie hebben dan de doorsnee Nederlander en zij daarbij ook andere waarden en normen hanteren. Vooral bij woon- en leefvormfraude hadden bepaalde klanten niet het idee dat zij de regels overtraden. Samenwonen of het voeren van een gezamenlijke huishouding, zijn daarbij begrippen die bij sommige klanten anders worden ervaren dan bij de handhavers.

6.1.3.3 Wat is de kans op recidive?

De houding van de klanten t.o.v. het fraudeonderzoek en de uiteindelijke fraudeconstatering, heeft een bepaalde indruk op de handhavers achtergelaten, waarin zij de kans op recidive konden inschatten. Daaruit bleek dat 57% (20 klanten) van de onderzochte klanten geen blijk had gegeven van enig berouw, begrip of een verminderd risico op nalatigheid. De schatting op fraudedrive was bij hen dan ook niet afgenomen. Bij 40% (14 klanten) werd het risico op nieuwe fraude wel op verminderd geschat. Dit kwam omdat deze klanten bijvoorbeeld wel berouw of begrip toonden of omdat zijn nu geen uitkering meer hadden na het aanvaarden van werk.

Het aantal klanten met een fraudeverleden bedroeg 40%. De schatting op herhaling van fraude, wordt op 57% geschat. Deze schattingen geven aan, dat (tot) bijna de helft van de frauderende bijstandsklanten opnieuw in de fout zou kunnen gaan.

Tabel 11: Recidive

| Is de fraude 'drive' weggenomen? | Aantal | Woon- en leefvorm fraude | Domicilie fraude | Zwarte fraude | Witte fraude | Grijze fraude | Vermogens fraude | Vermogens fraude auto | Schending inlichtingen plicht | Detentie | Overige fraude vormen |
|----------------------------------|--------|--------------------------|------------------|---------------|--------------|---------------|------------------|-----------------------|-------------------------------|----------|-----------------------|
| Ja | 14 | 2 | 3 | 2 | 2 | 1 | 2 | | 1 | | 1 |
| Nee | 20 | 3 | 2 | 3 | 3 | 1 | 1 | 2 | 3 | 2 | |
| Niet te zeggen | 1 | | | | | | | | 1 | | |

6.1.4 Capaciteit

De capaciteiten van klanten is gemeten d.m.v. het opleidingsniveau, de arbeidsparticipatie in het verleden en beperkingen die zij ervaren op het fysieke en psychische vlak. Daarbij laat het opleidingsniveau van klanten leen erg uiteenlopend beeld zien. De grootste groep klanten (9 klanten), had een Mbo-opleiding gevolgd en hier ook een diploma voor behaald. De tweede grootste groep (7 klanten), had echter helemaal geen onderwijs gevolgd. Dit mag opvallend genoemd worden gezien de onderwijsplicht die in Nederland geldt, maar kan worden verklaard in het feit dat zij allemaal van allochtone afkomst zijn. De klanten kwamen uit Afghanistan, Irak, Marokko, Hongarije, Congo en China en zijn veelal op latere leeftijd naar Nederland gekomen.

Daarnaast was er ook een grote groep klanten gestopt met een beroepsopleiding (6 klanten) of waren zij hier na het voortgezet onderwijs nooit aan begonnen (6 klanten).

Tabel 12: Hoogst genoten opleiding

| Soort opleiding | Vorm gevolgd onderwijs | Aantal | Woon- en leefvorm fraude | Domicilie fraude | Zwarte fraude | Witte fraude | Grijze fraude | Vermogens fraude | Vermogens fraude auto | Schending inlichtingen plicht | Detentie | Overige fraude vormen |
|----------------------|--|--------|--------------------------|------------------|---------------|--------------|---------------|------------------|-----------------------|-------------------------------|----------|-----------------------|
| Beroeps-opleiding | HBO opleiding diploma | 1 | | | | | 1 | | | | | |
| | MBO opleiding diploma | 9 | 1 | | | 2 | | 2 | | 2 | 1 | 1 |
| | MBO/HBO gestopt of geen diploma | 6 | 2 | 1 | | 1 | | | 1 | | 1 | |
| Voortgezet onderwijs | Middelbaar-onderwijs MAVO | 3 | | 2 | | 1 | | | | | | |
| | Middelbaar-onderwijs gestopt of geen diploma | 3 | 1 | | 1 | | | | | 1 | | |
| Basis-onderwijs | Basisonderwijs | 4 | | 1 | 1 | | 1 | | | 1 | | |
| Anders | Cursussen, etc. | 2 | | | | | | | 1 | 1 | | |
| Geen onderwijs | Geen onderwijs | 7 | 1 | 1 | 3 | 1 | | 1 | | | | |

Uit bovenstaande gegevens blijken een aantal duidelijke strekkingen naar voren te komen. Zo hebben negen klanten een diploma van een MBO-opleiding en maar één klant een diploma van een HBO-opleiding. Alle andere klanten hebben geen diploma, zijn gestopt met een beroepsopleiding of bij middelbaar- of basisonderwijs of hadden helemaal geen onderwijs gevolgd. Verder valt op dat het type 'zwarte fraude' een hoger aantal klanten kent die geen of alleen basisonderwijs hebben gevolgd, waarbij het type 'witte fraude' juist meer klanten kent met een beroepsopleiding of diploma in het voortgezet onderwijs.

6.1.4.1 Arbeidsparticipatie en opleiding

Omdat het opleidingsniveau alleen niet voldoende zegt over de capaciteiten van klanten en hun participatie in het sociale domein, is het ook van belang te kijken naar het arbeidsverleden en de instelling van de klanten. De arbeidsparticipatie is gemeten in de vormen *actief*, *beperkt* en *passief*. Actieve participatie staat voor een werkverleden van meerdere jaren of het tonen van inzet door bijvoorbeeld het volgen van een opleiding. Beperkte participatie staat voor een beperkt werkverleden, waarbij bijvoorbeeld kortere tijd is gewerkt. Passieve participatie staat voor een zeer passieve houding van de klant t.o.v. arbeid of het volgen van onderwijs. Soms hadden klanten in het verleden gewerkt, maar was dit dermate lang geleden of kortstondig, dat deze niet onder de noemer 'beperkt' konden worden genoteerd.

De grootste groep klanten (16) bleek een passieve instelling of passief arbeidsverleden erop na te hebben gehouden. Een ongeveer zelfde aantal (15) had een beperkte participatie en maar 4 van de 35 klanten had een actieve instelling of actieve arbeidsparticipatie. Uit de bijstandsfraudeverhalen bleek dat klanten die 'actieve fraude' begingen, meer participatie hadden getoond. Dit blijkt ook uit onderstaande tabel, waarbij het type witte fraude gemiddeld meer activiteit vertoond.

Tabel 13: Participatievorm

| Vorm participatie | Aantal | Woon- en leefvorm fraude | Domicilie fraude | Zwarte fraude | Witte fraude | Grijze fraude | Vermogens fraude | Vermogens fraude auto | Schending inlichtingen-plicht | Detentie | Overige fraude vormen |
|-------------------|--------|--------------------------|------------------|---------------|--------------|---------------|------------------|-----------------------|-------------------------------|----------|-----------------------|
| Actief | 4 | | | | 2 | | 1 | 1 | | | |
| Beperkt | 15 | 2 | 3 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | |
| Passief | 16 | 3 | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | | 3 | 1 | 1 |

De relaties tussen opleiding en arbeidsparticipatie, laat zien dat klanten die geen of weinig scholing hebben gehad, een significant grotere passieve participatievorm tentoonstellen, dan zij die wel enige vorm van scholing hebben ondergaan. Zo blijkt dan 9 van de 13 klanten in de categorieën ‘geen onderwijs’, ‘anders’ en ‘basisonderwijs’ een passieve arbeidsparticipatie hadden. Bij klanten vanaf de categorie voortgezet onderwijs, blijkt dit in 7 van de 22 klanten het geval te zijn. Klanten met een beperkte participatie blijken over de gehele linie voor te komen, actieve participatie daarentegen voornamelijk bij klanten met een beroepsopleiding.

6.1.4.2 Beperkingen

De bijstandsfraudeverhalen uit het vorige hoofdstuk schetsen een beeld van klanten die met enige regelmaat fysieke en/of psychische problemen hebben of ervaren. De fysieke klachten van klanten zijn in de meeste gevallen concreet, omdat deze aanwijsbaar zijn. Psychische problemen daarentegen zijn een stuk ingewikkelder te constateren. Indien klanten aangeven niet te kunnen werken i.v.m. psychische problemen, wordt door een externe instantie vastgesteld om welk (psychisch) probleem het gaat en of de klant daardoor dusdanig benadeeld is dat deze geen arbeid kan verrichten.

Uit de onderzochte fraudeverhalen blijkt dat bijstandsklanten vooral last te hebben van psychische problemen. Tabel 14 laat zien dat ongeveer de helft van de klanten (18 van de 35) heeft aangegeven last te hebben van psychische problemen. Bij fysieke gezondheidsproblemen gaat het om 20% (7 van de 35). Vier klanten kennen zowel fysieke als psychische problemen, deze problemen zijn dan ook vaak aan elkaar gerelateerd. Zo blijkt uit één van de verhalen, dat een man die door fysieke problemen niet kon werken hier als gevolg ook depressief van werd.

Tabel 14: Fysieke en psychische beperkingen

| Soort probleem | Wel of geen probleem | Aantal | Woon- en leefvorm fraude | Domicilie fraude | Zwarte fraude | Witte fraude | Grijze fraude | Vermogens fraude | Vermogens fraude auto | Schending inlichtingen-plicht | Detentie | Overige fraude vormen |
|---------------------------------|----------------------|--------|--------------------------|------------------|---------------|--------------|---------------|------------------|-----------------------|-------------------------------|----------|-----------------------|
| Fysieke gezondheidsproblemen | Ja | 7 | | 2 | 3 | | | 1 | 1 | | | |
| | Nee | 28 | 5 | 3 | 2 | 5 | 2 | 2 | 1 | 5 | 2 | 1 |
| Psychische gezondheidsproblemen | Ja | 18 | 1 | 3 | 2 | 3 | 2 | 1 | | 4 | 2 | |
| | Nee | 17 | 4 | 2 | 3 | 2 | | 2 | 2 | 1 | | 1 |

6.2 Een analyse van de sociale context van de fraudeur

De sociale context van de fraudeur wordt in dit onderzoek gemeten met de variabelen groeps- en voorschriftendimensie, samen leiden deze naar een bepaalde *cultuur*. De mate waarin een klant zich tot het denken en doen van een groep aangetrokken voelt, vormt daarmee de sterkte of zwakte van de groepsdimensie. De mate waarin een klant de algemeen geldende voorschriften volgt, zoals die van de wet en algemeen geldende gedragsnormen, bepaald de sterkte of zwakte van de voorschriftendimensie.

Uit het theoretisch kader bleek dat de vier culturen die m.b.v. van de groeps- en voorschriftendimensie kunnen worden gevormd erg contrasterend zijn. Deze culturen, te weten: de individualistische, fatalistische, egalitaire en hiërarchische cultuur, zijn dan ook uitersten. Uit de bijstandsfraudeverhalen blijkt niet dat klanten volledig in één cultuur passen. Wel vertonen zij eigenschappen, of de manier waarop de fraude is gepleegd, die kenmerken hebben van een bepaalde cultuur. In deze paragraaf wordt ingegaan op de twee dimensies en culturen die daaruit voortvloeien.

6.2.1 De groepsdimensie van frauderende bijstandsklanten

Met de groepsdimensie wordt de relationele en sociale sfeer van klanten in kaart gebracht. De twee uitersten hier zijn de mate van groepsgevoel, van volledig individualisme tot sterke groepsbanden. Omdat dit onderzoek zich beperkt tot de methoden van inhoudsanalyse, interviews en observaties van handhaving, is de leefwereld van de klanten niet empirisch waargenomen. Er kan dan ook niet worden gesteld of klanten zich sterk tot een bepaalde groep voelen aangetroffen en naar de groepsnormen handelen. Uit de bijstandsfraudeverhalen kan wel worden vastgesteld of een klant relaties en/of kinderen heeft. Daarnaast geven de bijstandsfraudeverhalen enig inzicht in de leefwereld van de klanten.

In onderstaande tabel geldt de gezinssamenstelling als belangrijke indicator die informatie verschaft over de relationele sfeer van klanten. Daarnaast geldt de betrokkenheid van derden bij de fraude als belangrijke indicator om te zien in hoeverre klanten hulp hebben gehad.

Tabel 15: Variabelen groepsdimensie

| Sociale omgeving klanten | Vormen | Woon- en leefvorm fraude | Domicilie fraude | Zwarte fraude | Witte fraude | Grijze fraude | Vermogens fraude | Vermogens fraude auto | Schending inlichtingenplicht | Detentie | Overige fraude vormen |
|--------------------------------|------------------------------------|--------------------------|------------------|---------------|--------------|---------------|------------------|-----------------------|------------------------------|----------|-----------------------|
| Gezinssamenstelling | Paar | 1 | 1 | 2 | 1 | | 1 | | 1 | | |
| | Alleenstaande ouder met kind(eren) | 4 | 3 | 2 | 1 | 1 | | | 2 | | |
| | Alleenstaande | | 1 | 1 | 3 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 |
| Derden betrokken bij de fraude | Ja, binnen rationale sfeer | 5 | 2 | 3 | | | | | 1 | | |
| | Ja, binnen sociale omgeving | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | | | |
| | Nee | 0 | 2 | 1 | 4 | 1 | 1 | 1 | 4 | 2 | 1 |

In de tabel is te zien dat bij woon- en leefvormfraude, domiciliefraude en bij zwarte fraude, deze voornamelijk is gepleegd met hulp uit de relationele sfeer. Witte fraudegevallen kenmerken zich juist meer doordat een meerderheid hier alleenstaande is en zij ook geen hulp uit de omgeving hebben gehad bij het plegen van de fraude.

Wanneer ingezoomd wordt op de verhalen van de klanten, laat dit over het algemeen een beeld zien van instabiele leefsituaties met veel persoonlijke problemen. Zo blijken er bij vrouwelijke klanten met enige regelmaat kinderen in het spel te zijn, waarvan de vrouw had aangegeven niet te weten wie of waar de vader is. Daarnaast zijn ook veel vrouwen verlaten door hun partner. In bepaalde instabiele leefsituaties komen bedreigingen en ruzies naar voren. Deze klanten verblijven veelal in een omgeving die eenzelfde leefwijze hanteren. Bepaalde frauderende klanten konden door de geïnterviewde handhavers getypeerd worden als ‘asocialen’ of als ‘lui en egocentrisch’. Daarnaast zijn er ook klanten waarbij de relationele sfeer wel als stabiel kon worden getypeerd. Het gaat hier echter om een minderheid van alleenstaanden, zonder (bekende) relationele problemen.

De derde indicator die informatie vertrekt over de groepsdimensie van bijstandsklanten, is het kennen van familie of vrienden van de frauderende klanten. Deze relatie is interessant om het netwerk van klanten in kaart te brengen. Het is namelijk aannemelijk dat, als een klant op een bepaalde manier succesvol fraudeert, mensen in de omgeving van de klant die ook een uitkering hebben, deze fraude kopiëren. Bij vrijwel geen enkele klant was de informatie hiervan bij de geïnterviewde handhavers paraat. Soms was er wel familie van klanten bekend, omdat simpelweg dezelfde achternaam in het uitkeringsstelsel bekend was, maar waren er geen duidelijke relaties tussen klanten en gepleegde fraude aanwezig.

6.2.2 De voorschriftendimensie van frauderende bijstandsklanten

De voorschriftendimensie meet de mate waarin klanten hun leven laten leiden door voorschriften. De twee uitersten die bij deze dimensie horen zijn, het volledig leven naar de wet of het negeren van de algemeen geldende gedragsnormen. Om deze ‘voorschriften’ te meten, is de indicator van het fraudeverleden gebruikt. Deze indicator geeft informatie over de gezagsgetrouwheid van klanten en de mate waarin zij de wet overtreden. Daarnaast wordt de indicator participatievorm gebruikt om van klanten de overheidsafhankelijkheid te meten. De algemeen geldende norm is immers dat mensen zelf in hun onderhoud voorzien, deze informatie geeft daarom inzicht in het volgen van deze voorschriften. Beide indicatoren zijn al in de persoonlijke context van de fraudeur benoemd, in onderstaande tabel zijn deze inzichten samengevoegd.

Tabel 16: Variabelen voorschriftendimensie

| Combinatie van participatie en het hebben van een fraudeverleden | | Woon- en leefvorm fraude | | Domicilie fraude | | Zwarte fraude | | Witte fraude | | Grijze fraude | | Vermogens fraude | | Vermogens fraude auto | | Schending inlichtingen plicht | | Detentie | | Overige fraude vormen | |
|--|---------|--------------------------|-----|------------------|-----|---------------|-----|--------------|-----|---------------|-----|------------------|-----|-----------------------|-----|-------------------------------|-----|----------|-----|-----------------------|-----|
| | | Ja | Nee | Ja | Nee | Ja | Nee | Ja | Nee | Ja | Nee | Ja | Nee | Ja | Nee | Ja | Nee | Ja | Nee | Ja | Nee |
| Participatie vorm van klanten | Actief | | | | | | | 2 | | | | 1 | 1 | | | | | | | | |
| | Beperkt | | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | | | 1 | 1 | 1 | | | 2 | 1 | | | | |
| | Passief | 2 | 1 | | 2 | 2 | 1 | | 1 | | 1 | 1 | | | | 1 | 2 | | 1 | | 1 |

Klanten met een fraudeverleden komen voornamelijk voor bij woonvormfraude, domiciliefraude, zwarte fraude, witte fraude en vermogensfraude met auto's. Zij hebben daarbij voornamelijk een beperkte of passieve participatievorm getoond. De fraudetypen grijze fraude, vermogensfraude en schending van de informatieplicht, kennen in mindere mate klanten met een fraudeverleden, ook zij kennen echter een lage mate van participatie. Het type witte fraude laat opvallend zien dat hier meer sprake is van actieve participatie en daarbij ook minder sprake is van een fraudeverleden.

6.2.3 De culturen van frauderende bijstandsklanten

De data uit de vorige twee subparagrafen laten zien dat de frauderende klanten over het algemeen laag scoren op de voorschriftendimensie. Een ruime meerderheid van de klanten had een passieve of beperkte participatievorm. Daarnaast had 40% van deze klanten een fraudeverleden. De groepsdimensie laat een ruimer beeld zien, hier zijn klanten waarneembaar die sterke groepsbanden vertonen, maar ook klanten die lage mate van groepsverband hebben.

De frauderende klanten passen dan ook niet allemaal in één bepaalde cultuur. Een meerderheid van de klanten die woon- en leefvormfraude, domiciliefraude en zwarte fraude had gepleegd, vertoonden een hoge mate van groepsgevoel. In combinatie met een beperkte en passieve participatievorm, geeft dit een beeld waarin deze klanten kenmerken van de *egalitaire cultuur* vertonen.

De klanten die witte fraude begingen, vielen op door een grotere mate van individualiteit in combinatie met een actievere participatievorm. Deze klanten vertonen meer kenmerken van de *individualistische cultuur* en *fatalistische cultuur*. De persoonlijke context liet daarbij ook zien dat deze klanten veel schulden hebben en zij vooral fraude plegen om deze schulden te kunnen aflossen. Zij voelen zich gevangen zitten in hun uitkering, maar zien ook weinig kans op een vaste baan. Ook enkele klanten, die verspreid zijn over de verschillende fraudetypen, met destructieve neigingen (door ziekte of verslaving) passen in de fatalistische cultuur.

6.3 Een analyse het gemeentelijke handhavingsbeleid

Inde vorige twee paragrafen is ingegaan op de contextfactoren, deze paragraaf analyseert de werking van het gemeentelijke handhavingsbeleid in gemeente Capelle aan den IJssel. In de bijstandsfraudeverhalen werd aandacht geschonken aan de ontdekking van de fraude en hoe deze werd bestraft (repressieve punten). De uitkeringsintake en gebeurtenissen tijdens de uitkering waren daarnaast ook beschreven, dit geeft informatie op het gebied van preventie. In deze paragraaf wordt ingegaan op het handhavingsbeleid d.m.v. de preventieve variabelen, informeren en dienstverlening op maat en de repressieve variabelen, controleleren en sanctioneren op maat.

6.3.1 Informeren en dienstverlening op maat

De variabele 'informeren op maat', is gemeten met het uitleggen van de rechten en plichten aan de klanten. In bijna alle gevallen was aan de klant de rechten en plichten uitgelegd d.m.v. een rechten- en plichtenboekje. De klanten moesten dit boekje ook tekenen, zodat zij blijk gaven van het feit dat zij de regels kenden. Ondanks deze werkwijze, bleek in zes gevallen de fraude voort te komen uit onbewustheid. De klanten vertoonden voornamelijk desinteresse, slechtst één klant was volgens de geïnterviewde professionals onbekend met de regels. Het betrof hier een allochtone klant die de Nederlandse taal slecht sprak, waardoor deze het rechten- en plichtenboekje niet begreep. Naast taalproblemen, lazen bepaalde klanten het boekje niet uit desinteresse of nalatigheid.

De variabele 'dienstverlening op maat' had voornamelijk betrekking op de wijze waarop een klant ondersteuning kreeg op het gebied van regels en handelingen. Uit de data die als input voor de fraudeverhalen diende, bleek dat de klanten minimaal een jaarlijks contact met de gemeente hadden. Indien klanten arbeidsongeschikt waren, werden zij elk jaar door een professional gekeurd. Daarnaast volgden vaak routinematige controles op rechtmatigheid. Indien er aanwijzingen waren op fraude volgden extra controles.

6.3.2 Controleren op maat

De fraudemeldingen kwamen van diverse bronnen, in tabel 17 is te zien dat in totaal 11 fraudezaken (31%) aan het licht kwamen door interne meldingen van onder andere de consultants. Evenals de interne meldingen, kwamen 11 fraudezaken aan het licht m.b.v. het Inlichtingenbureau. Vijf zaken kwamen aan het licht door oplettendheid van maatschappelijke organisaties, woningbouwverenigingen en de politie. Zeven zaken tot slot, kwamen aan het licht d.m.v. anonieme tips en één tip na melding van een andere gemeente.

Het inlichtingenbureau is hierbij één van de belangrijkste fraudebronnen, alle witte fraude, detenties en vermogens fraude met auto's, zijn op deze manier opgespoord. Op het gebied van zwarte fraude, domiciliefraude en woon- en leefvormfraude heeft deze instantie echter geen enkele fraude gemeld. De bestandskoppelingen, die achter de systematiek van het Inlichtingenbureau schuilgaat, geeft en heeft hier immers geen informatie over. Voornamelijk de anonieme tips, signalen van consultants zelf en signalen uit het maatschappelijk middenveld, blijken belangrijk om deze fraudevormen op te sporen.

Tabel 17: Bron van de fraudemelding

| Van waar kwam het fraudesignaal? | Aantal | Woon- en leefvorm fraude | Domicilie fraude | Zwarte fraude | Witte fraude | Grijze fraude | Vermogens fraude | Vermogens fraude auto | Schending inlichtingen plicht | Detentie | Overige fraude vormen |
|----------------------------------|--------|--------------------------|------------------|---------------|--------------|---------------|------------------|-----------------------|-------------------------------|----------|-----------------------|
| Consulent Werk | 3 | 1 | | | | | | | 1 | | 1 |
| Consulent Inkomen | 5 | | 1 | 1 | | 2 | | | 1 | | |
| Andere interne bronnen | 3 | 1 | | 1 | | | 1 | | | | |
| Inlichtingenbureau | 11 | | | | 5 | | 1 | 2 | 1 | 2 | |
| Politie (wijkagent) | 1 | 1 | | | | | | | | | |
| Woningbouwvereniging | 2 | | 1 | | | | | | 1 | | |
| Maatschappelijke organisaties | 2 | | 1 | 1 | | | | | | | |
| Andere gemeente | 1 | 1 | | | | | | | | | |
| Anonieme tips | 7 | 1 | 2 | 2 | | | 1 | | 1 | | |

Naast de fraudemeldingen, geven de indicatoren 'aanwezigheid van fraudesignalen' bij de uitkeringsintake en gedurende de fraude, informatie over de mate waarin de fraude eerder ontdekt had kunnen worden. In onderstaande tabel zijn deze signalen gerangschikt op 'ja, of indien als' en 'nee' m.b.t. aanwezige signalen. Het woord 'indien als', geldt daarbij als een mogelijk signaal indien er doorgevraagd zou zijn naar een bepaald risico. Voorbeelden hiervan zijn; echtscheidingen, vrouwen met kinderen van onbekende vaders, verlatingen, etc. Indien de consultants hadden besloten door te vragen naar de persoonlijke situatie of hier genoeg risico voor een huisbezoek in hadden gezien, hadden bepaalde fraudes al in een vroeg stadium kunnen worden ontdekt.

Tabel 18: Handhavingssignalen

| Handhavingssignalen | Wel of niet? | Aantal | Woon- en leefvorm fraude | Domicilie fraude | Zwarte fraude | Witte fraude | Grijze fraude | Vermogens fraude | Vermogens fraude auto | Schending inlichtingen- plicht | Detentie | Overige fraude vormen |
|---|--------------------|--------|--------------------------|------------------|---------------|--------------|---------------|------------------|-----------------------|--------------------------------|----------|-----------------------|
| Waren er fraude signalen aanwezig bij de intake? | Ja of indien als.. | 13 | 4 | | 2 | 2 | | 1 | | 2 | 2 | |
| | Nee | 22 | 1 | 5 | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 | 3 | | 1 |
| Waren er fraude signalen aanwezig gedurende de uitkering? | Ja of indien als.. | 24 | 4 | 3 | 4 | 3 | 2 | 1 | 2 | 4 | | 1 |
| | Nee | 11 | 1 | 2 | 1 | 2 | | 2 | | 1 | 2 | |

Ook tijdens de uitkering hadden bepaalde signalen eerder tot een fraudeonderzoek kunnen leiden. Voornamelijk bij de 'schending van de inlichtingenplicht' bleken er al eerder signalen van nalatigheid te zijn geweest. Oproepen van klanten door werkconsulenten, werden bijvoorbeeld niet beantwoord. Indien de werkconsulent na twee oproepen merkt dat de klant niet reageert, kan direct een rechtmatigheidsonderzoek worden ingesteld. In bepaalde gevallen bleek dat dit pas na meer dan twee oproepen gebeurde, waardoor het rechtmatigheidsonderzoek pas later in werking werd gezet. Gedurende de uitkering blijken tweemaal zoveel signalen aan het licht te komen dan er bij de uitkeringsintake waren. Dit kan deels worden verklaard door de typen domicilie-, zwarte- en grijze fraude, deze fraudevormen komen vaak pas voor en op gang gedurende de uitkering.

6.3.3 Sanctioneren op maat

De variabele 'sanctioneren op maat' wordt gemeten met de sancties die volgden op constatering van fraude. Daartoe zijn in onderstaande tabel het totaal van de 227 gedetecteerde fraudegevallen ingedeeld naar fraudetype. Achter deze indeling staat vermeldt wat het besluit van de uitkering was. In 139 gevallen werd de uitkering beëindigd na het fraudeonderzoek, in 10 van deze gevallen was de uitkering al beëindigd en volgde na afloop een onderzoek. Opvallend daarbij is, dat het fraudeonderzoek bij de typen woon- en leefvormfraude en domiciliefraude in bijna alle gevallen tot beëindiging van de uitkering leidde, terwijl bij zwarte en witte fraude dit veel minder het geval was. Vermogensfraude met auto's kenmerkt zich in het vooral afgeven van waarschuwingen, dit kan verklaard worden door auto's die weinig waarde vertegenwoordigden en daarom geen financieel nadeel voor de gemeente opleverden. De witte fraudes en detenties kenmerken zich in tijdelijke verlagingen. Bij witte fraude kan dit verklaard worden doordat de klanten vaak tijdelijke inkomsten hadden en deze dus niet blijvend normoverschrijdend waren. De tijdelijke verlaging bestond dan meestal uit een sanctie van 5, 10 of 20% op de uitkering voor 1 of 2 maanden, de duur en zwaarte van de sanctie hingen af van het fraudeverleden.

Tabel 19: Sancties

| Type bijstandsfraude | Aantal dossiers met fraude | Beëindiging uitkering | Tijdelijke verlaging uitkering | Continueren | Waarvan met waarschuwing | Terugvorderingen |
|-----------------------------------|----------------------------|-----------------------|--------------------------------|-------------|--------------------------|------------------|
| 1. Woon- en leefvormfraude | 24 | 21 | 2 | 1 | | 9 |
| 2. Domiciliefraude | 40 | 40 | | | | 22 |
| 3. Zwarte fraude | 11 | 6 | 3 | 2 | 2 | 6 |
| 4. Witte fraude | 53 | 24 | 23 | 6 | 2 | 51 |
| 5. Grijze fraude | 2 | 1 | | 1 | 1 | 1 |
| 6. Vermogensfraude | 3 | 3 | | | | 2 |
| 6a. Vermogensfraude auto | 37 | 8 | 14 | 15 | 14 | 5 |
| 7. Schending informatieplicht | 30 | 23 | 3 | 4 | 2 | 11 |
| 7a Detentie en voortvluchtig | 25 | 11 | 14 | | | 21 |
| 8. Overige fraudevormen | 2 | 2 | | | | 1 |
| Totaal dossiers met fraude | 227 | 139 | 59 | 29 | 21 | 129 |

6.4 Analytische inzichten en verbanden

Met behulp van dit hoofdstuk zijn de bijstandsfraudeverhalen geanalyseerd en onderling vergeleken. Deze analyse heeft veel informatie opgeleverd die inzichten geven in de contextfactoren van fraudeurs en de praktijk van het handhavingsbeleid in de gemeente Capelle aan den IJssel. De vraag die in het begin van dit hoofdstuk werd gesteld en nog niet expliciet beantwoord is, wordt daarmee in deze paragraaf behandeld. Het ging hier in de om de mate waarin het handhavingsbeleid aansloot bij de inzichten die voortkomen uit de contextfactoren.

6.4.1 Belangrijkste observaties van de contextfactoren

De achtergronden van de onderzochte bijstandsfraudegevallen kenmerken zich in klanten die voornamelijk frauderen om financiële motieven. De meeste van deze klanten hopen met een beetje extra geld meer zekerheid in hun bestaan te kunnen inbouwen of gebruiken het extra inkomen om schulden af te lossen. Ongeveer 20% van de fraudes kwam door moedwillige fraude, deze klanten hadden met vooropgezette rade en berekendheid de fraude gepland. Een zelfde aantal had de fraude min of meer onbewust gepleegd, vanuit nalatigheid en desinteresse. Een klein aantal daarvan was onbekend met de regels of voelde zich overvallen door de situatie, taal- en cultuurproblemen speelden hier een rol.

De financiële situaties van klanten, laten grotendeels een beeld zien van schulden en geen vermogen, daarbij lopen de schulden op van enkele honderden tot tienduizenden euro's. Dit beeld sluit aan bij de financiële motieven. De persoonlijke omstandigheden van fraudeurs kenmerken zich in grote mate door instabiele leefsituaties en relationele problemen. Zo blijken er bij vrouwelijke klanten met enige regelmaat kinderen in het spel te zijn, waarvan de vrouw had aangegeven niet te weten wie of waar de vader is. Daarnaast zijn ook veel vrouwen verlaten door hun partner. In bepaalde instabiele leefsituaties komen bedreigingen en ruzies naar voren.

De meeste klanten hadden een beperkt of passief arbeidsverleden, waarbij zij in het verleden soms al eerder een bijstandsuitkering ontvingen. In combinatie met een gemiddeld lage opleiding, geeft dit een beeld van 'lage capaciteiten'. Op het gebied van integriteit, bleek in 40% van de onderzochte klanten sprake te zijn van frauderecidive en ontkende ook bijna de helft de fraude toen deze al was aangetoond. De variabelen capaciteit en integriteit, blijken dan ook weinig invloed te hebben op de gepleegde bijstandsfraudes.

De voorschriftendimensie van de onderzochte klanten gaf over het algemeen een lage score aan, doordat zij een lage mate van gezagsgetrouwheid lieten blijken. De groepsdimensie laat een meer wisselend beeld zien, van klanten die alleen zijn en zij die hulp kregen bij de fraude. Daardoor vertonen de meeste klanten kenmerken van de egalitaire en individualistische cultuur. Enkele klanten met destructieve motieven en klanten met zeer hoge schulden hadden echter meer overeenkomsten met de fatalistische cultuur. Zij zagen geen uitweg meer uit hun benarde situatie door ziekte, verslaving of schuldenlast. Zij kenden ook geen relaties en hun sociale omgeving was zeer klein.

6.4.2 Belangrijkste observaties van het gemeentelijke handhavingsbeleid

Vrijwel alle klanten zijn voorgelicht over de rechten en plichten die zij hebben. Dit gebeurde d.m.v. een boekje waarin dit aan hen werd uitgelegd. Toch kwam het voor dat een aantal klanten niet op de hoogte waren van de regels of dat zij hier geen interesse in hadden getoond. De dienstverlening van klanten laat zien dat zij minimaal een jaarlijks contact hebben met de gemeente. In sommige gevallen is dit contact groter, doordat klanten zelf contact opnemen of omdat er rechtmatigheidscontroles worden uitgevoerd.

De fraudemeldingen die aanleiding waren voor de fraudeonderzoeken, bleken voor het belangrijkste deel van het Inlichtingenbureau te komen. Daarnaast waren ook interne meldingen en tips van burgers belangrijk bij het opsporen van woon- en leefvormfraude, domicilie fraude en zwarte fraude. De sancties op fraude laten zien, dat in de meeste gevallen tot de beëindiging van de uitkering wordt overgegaan. Daarnaast kregen ook veel klanten een tijdelijke verlaging. Valt opvalt is dat bij slechts 129 van de 227 gevallen een terugvordering plaatsvond.

6.4.3 De mate van overeenstemming tussen contextfactoren en het gemeentelijke handhavingsbeleid

Om te kijken in hoeverre het handhavingsbeleid in overeenstemming is met haar omgeving, de fraudeurs, kan worden gekeken naar de mate waarin de fraude voorkomen had kunnen worden. Het voorkomen van fraude is verbonden met het moment van de fraudeontdekking, de gebeurtenissen gedurende de uitkering en de uitkeringsintake. Uit de bijstandsfraudeverhalen blijkt, dat er soms duidelijke signalen waren voor fraude en dat deze dan ook relatief simpel hadden kunnen worden opgespoord. Maar bij een meerderheid van de verhalen bleken deze signalen niet direct zichtbaar.

In tabel 20 is de aanwezigheid van de signalen gerangschikt op 'ja, of indien als' en 'nee'. Het woord 'indien als', geldt daarbij als een mogelijk signaal indien er doorgevraagd zou zijn naar een bepaald risico. Voorbeelden hiervan zijn; echtscheidingen, vrouwen met kinderen van onbekende vaders, verlatingen, etc. Indien de consulenten hadden besloten door te vragen naar de persoonlijke situatie of hier genoeg risico voor een huisbezoek in hadden gezien, hadden bepaalde fraudes al in een vroeg stadium kunnen worden ontdekt.

Ook tijdens de uitkering hadden bepaalde signalen eerder tot een fraudeonderzoek kunnen leiden. Voornamelijk bij de 'schending van de inlichtingenplicht' bleken er al eerder signalen van nalatigheid te zijn geweest. Oproepen van klanten door werkconsulenten, werden bijvoorbeeld niet beantwoord. Indien de werkconsulent na twee oproepen merkt dat de klant niet reageert, kan direct een rechtmatigheidsonderzoek worden ingesteld. In bepaalde gevallen bleek dat dit pas na meer dan twee oproepen gebeurde, waardoor het rechtmatigheidsonderzoek pas later in werking werd gezet. Gedurende de uitkering blijken tweemaal zoveel signalen aan het licht te komen dan er bij de uitkeringsintake waren. Dit kan deels worden verklaard door de typen domicilie-, zwarte- en grijze fraude, deze fraudevormen komen vaak pas voor en op gang gedurende de uitkering.

Bij het voorkomen van fraude ligt de sleutel veelal bij het alert zijn op fraudesignalen bij de uitkeringsintake. In 10 gevallen (29%) bleek dat, aan de hand van fraudesignalen, de fraude voorkomen had kunnen worden indien er huisbezoeken waren afgelegd of als er een vroegtijdig onderzoek was ingesteld. Deze zaken betroffen voornamelijk woon- en leefvormfraude, waar schijnverlatingen een grote rol speelden.

In 5 gevallen (14%) had de fraude ook voorkomen kunnen worden, maar liggen de mogelijkheden om dit te doen buiten de directe macht van de gemeente. Voorbeelden hiervan zijn, het niet direct melden van gedetineerde klanten door het gevangeniswezen. Deze meldingen komen vrijwel altijd achteraf bij de gemeente binnen, middels het Inlichtingenbureau. Indien de detentie van een klant direct gemeld zou worden, zouden er achteraf geen terugvorderingen hoeven plaats te vinden en zouden hiermee ook de nodige administratieve handelingen bespaard kunnen blijven. Een ander voorbeeld laat zich zien bij de Immigratie en Neutralisatiedienst (IND). Door deze organisatie was een klant het land uitgezet, maar was dit ondertussen niet gemeld bij de gemeente, waardoor de uitkering onnodig lang doorliep.

In 15 fraudegevallen (43%) had de fraude niet voorkomen kunnen worden, maar had deze wel eerder ontdekt kunnen worden. Voorbeelden hiervan zijn signalen of concrete fraudetips die niet direct

werden opgepikt. De belangrijkste reden blijft echter het klantcontact. Indien klanten vaker gesproken zouden zijn, waarbij elk contact van de klant met de gemeente telt, zouden fraudesignalen eerder kunnen worden opgemerkt. Cruciaal bij dit klantcontact is, dat elke consulent, handhaver of andere gemeentelijke ambtenaar die contact heeft met bijstandsklanten, daarbij fraudealert moet zijn en dat de informatie snel moet worden gedeeld. Tot slot blijven er ook zaken bestaan waarbij de fraude praktisch niet voorkomen had kunnen worden. Deze zaken blijken voornamelijk een actief karakter te hebben, zoals de zwarte- en witte fraude zaken en het hebben van vastgoed in het buitenland.

Tabel 20: Combinatietabel, handhavingssignalen en de mogelijkheid waarin de fraude voorkomen had kunnen worden

| Handavings-signalen | Wel of niet? | Aantal | Woon- en leefvorm fraude | Domicilie fraude | Zwarte fraude | Witte fraude | Grijze fraude | Vermogens fraude | Vermogens fraude auto | Schending inlichtingen plicht | Detentie | Overige fraude vormen |
|---|--|--------|--------------------------|------------------|---------------|--------------|---------------|------------------|-----------------------|-------------------------------|----------|-----------------------|
| Waren er fraude signalen aanwezig bij de intake? | Ja of indien als.. | 13 | 4 | | 2 | 2 | | 1 | | 2 | 2 | |
| | Nee | 22 | 1 | 5 | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 | 3 | | 1 |
| Waren er fraude signalen aanwezig gedurende de uitkering? | Ja of indien als.. | 24 | 4 | 3 | 4 | 3 | 2 | 1 | 2 | 4 | | 1 |
| | Nee | 11 | 1 | 2 | 1 | 2 | | 2 | | 1 | 2 | |
| Had de fraude voorkomen kunnen worden? | Ja, binnen mogelijkheden gemeente | 9 | 4 | | 2 | 1 | | 1 | | 1 | | |
| | Ja, maar buiten mogelijkheden gemeente | 5 | 1 | 2 | | | | | | | 2 | |
| | Nee, maar misschien wel eerder | 15 | | 2 | 2 | 3 | 2 | | 2 | 3 | | 1 |
| | Nee | 4 | | | 1 | 1 | | 1 | | 1 | | |
| | Is feitelijk voorkomen | 2 | | 1 | | | | 1 | | | | |

7] Conclusies & Aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de laatste deelvraag; *‘Welke aanbevelingen en conclusies, voortkomende uit de inzichten van deelvraag negen, kunnen bijdragen aan de ondersteuning en verbetering van de aanpak van bijstandsfraude in de gemeente Capelle aan den IJssel?’*. Om tot deze aanbevelingen te komen, baseert dit hoofdstuk op de analyses van hoofdstuk zes. Met de beantwoording van deze laatste deelvraag, wordt ook een antwoord gegeven op de centrale vraagstelling van dit rapport. Deze luidde:

Vraagstelling] *Wat zijn de achtergronden, aard en omvang van de opgespoorde bijstandsfraudegevallen uit 2012 in de gemeente Capelle aan den IJssel en hoe kunnen deze gegevens bijdragen aan de verbetering van de aanpak van bijstandsfraude?*

Om te weten wat de achtergronden van de bijstandsfraudegevallen zijn, diende deze eerst te worden gespecificeerd. De theorie heeft daarbij duidelijk gemaakt dat de achtergronden konden worden opgedeeld in kennis over de frauderus zelf en kennis over de omgeving van de fraudeurs. Deze elementen zijn in het theoretisch kader gespecificeerd met respectievelijk de persoonlijke- en sociale context.

De bijstandsfraudeverhalen die vervolgens informatie over deze achtergronden gaven, lieten een zeer uiteenlopend en complex beeld zien. Hierdoor kan er niet in algemene zin worden gesproken over *de* achtergronden van bijstandsfrauderus. Er waren tussen de fraudeurs wel overeenkomsten. Zo bleek het belangrijkste motief om te frauderen betrekking te hebben op de financiële situatie van klanten. Veel klanten hadden (grote) schulden of hadden praktisch geen vermogen. In combinatie met het inkomen dat de bijstand hen gaf, was dit niet voldoende om schulden te kunnen aflossen of voldeed dit niet aan de levensstandaard die zij gewend waren. Daarnaast bleken de meeste klanten laag opgeleid en hadden zij geen of een beperkt arbeidsverleden. Opvallend was ook het feit dat 40% van hen al eerder fraude had gepleegd en dat de helft van de fraudeurs een ontkennende houding aannamen t.o.v. het fraudeonderzoek en de constatering hiervan. Over het algemeen kan hierdoor worden geconcludeerd dat de onderzochte fraudeurs weinig op hadden met wetten en dat zij een afhankelijke houding hadden.

De aard van de onderzochte bijstandsfraudes bleken onderling enorm te verschillen. Zoals al veronderstelt werd in het theoretisch kader, zijn er fraudes die voorkomen uit de woonvorm en fraudes die voortkomen uit werk. De woonvormfraudes bleken vooral door vrouwen te zijn gepleegd, die daarbij vaak alleenstaande moeder waren. De fraude vond plaats doordat zij een nieuwe partner hadden waarbij zij introkken. Hun motief was ook op financiële gronden gebaseerd, al had dit meer betrekking op het houden van een bepaalde onafhankelijkheid. De werkfraudes hadden voornamelijk betrekking op het verrichten van tijdelijke arbeid, waarbij zij het inkomen niet doorgaven aan de gemeente. Naast dit onderscheid bestonden ook fraudevormen die voornamelijk voortkwamen uit nalatigheid van de klant, het gaat hier dan om het niet doorgeven van auto bezit en het verblijven in detentie.

De omvang van de bijstandsfraude beperkt zich tot informatie over de geconstateerde omvang. In de gemeente Capelle aan den IJssel blijkt deze geconstateerde omvang ruim 10% boven het landelijke gemiddelde van 4% te liggen. Dit grote verschil zegt niet per definitie dat er meer fraude in deze gemeente plaatsvindt, wel dat er meer fraude wordt ontdekt en onderzocht.

7.1 De effectiviteit van het handhavingsbeleid

Informatie over de achtergronden, aard en omvang van bijstandsfraude leidt niet tot een directe bijdrage om het gemeentelijke handhavingsbeleid te kunnen verbeteren. Daarvoor was het noodzakelijk de huidige werking van het handhavingsbeleid in kaart te brengen. In dit onderzoek is veronderstelt dat het gemeentelijke handhavingsbeleid voor een groot deel is vastgelegd door wet- en regelgeving vanuit de Rijksoverheid. Bij de uitvoering van dit beleid kennen de uitvoerende afdelingen en de contactambtenaren (de consultants en handhavers) een bepaalde mate van beleidsvrijheid, waarmee zij een eigen invulling kunnen geven aan handhaving. Handhaving kan daarbij worden ingedeeld in vier actiepunten, die zowel op preventief als repressief vlak, de fraude moeten voorkomen en opsporen.

Op het preventieve terrein bleek dat vrijwel alle klanten middels een boekje werden geïnformeerd over hun rechten en plichten. Toch bleken een aantal klanten niet goed op de hoogte van de regels, als gevolg van desinteresse, nalatigheid en taalproblemen. Zij waren daarmee niet volledig op de hoogte van de veelomvattende plichten die horen bij de WWB. De effectiviteit van het 'informereren op maat' zou daarmee beter kunnen, dit scheelt in een later stadium extra fraudeonderzoeken en sluit ook aan op het principe van 'dienstverlening op maat'.

Naast een betere informatievoorziening, blijkt ook dat bepaalde fraudes voorkomen hadden kunnen worden indien op bepaalde signalen bij de uitkeringsintake was ingegaan. Het gaat hier niet alleen om preventie, maar ook om controle. Vooral het type woon- en leefvormfraude laat zien dat de samenwoning bij het begin van de uitkering al gaande was. Een effectievere inzet van huisbezoeken bij klanten waarbij een verhoogd risico geldt op deze fraude, kan uiteindelijk tot gevolg hebben dat er minder fraude wordt gepleegd.

Het voornaamste deel van de fraude vindt echter plaats gedurende de uitkering. De analyse van bijstandsfraudeverhalen heeft laten zien dat er tijdens de uitkering vaak signalen waren van deze fraudes. Hier zou de effectiviteit ook vergroot kunnen worden. Het klantcontact tussen consultants en klanten is erg afhankelijk van het werkperspectief dat klanten hebben. Indien een klant al langere tijd een uitkering ontvangt en het uitzicht op werk nihil is, worden deze klanten weinig gesproken. Klanten die daarnaast ook psychische of fysieke beperkingen hebben, worden vaak maar één keer in een jaar gesproken in het kader van rechtmatigheid of herkeuring. De lage mate van klantcontact, heeft tot gevolg dat consultants de ontstane fraude niet snel kunnen signaleren. Daarnaast kan de klant hierbij het gevoel krijgen dat deze toch niet zal worden gecontroleerd. Dit bleek ook uit bepaalde reacties van de klanten toen een fraudeonderzoek werd gestart.

Op het repressieve terrein van onderzoek, blijken de handhavers veel meer fraude te constateren dan het landelijke gemiddelde. In 13 tot 15% van het aantal uitstaande uitkeringen (tegenover 4% landelijk), bleek fraude te zijn geconstateerd. Daarmee kan gesteld worden dat de effectiviteit van opsporing in de gemeente Capelle aan den IJssel hoog is. Deze cijfers betekenen overigens niet dat er ook harder gestraft wordt in deze gemeente. Van de 227 geconstateerde fraudegevallen, bleek in 139 gevallen sprake te zijn van het stopzetten van de uitkering. 29 fraudes werden voortgezet, waarvan er 21 een waarschuwing kregen. 59 uitkeringen werden tijdelijk verlaagd. De effectiviteit van het tijdelijk verlagen van de uitkering, geeft soms enkele vraagtekens. Zo bleken vooral bij het type witte fraude tijdelijke verlagingen weinig effect te hebben. De klanten die dit type bijstandsfraude pleegde, hadden grote schulden en zagen geen andere uitweg dan het verkrijgen van extra inkomen om deze schulden af te lossen. Een tijdelijke verlaging zorgde er dan voor, dat deze klanten nog minder inkomsten hadden. Dit hielp hen niet uit hun benarde situatie.

In totaal werden 129 terugvorderingen uitgezet bij klanten die daarmee het fraudebedrag moesten terug betalen. De effectiviteit van deze terugvorderingen bleek laag. In sommige gevallen, zoals bij

domiciliefraude, bleek de klant naar het buitenland verhuisd te zijn en is de verwachting dat de terugvordering van soms duizenden euro's nooit wordt verkregen. In andere gevallen, waarbij de uitkering nog doorloopt, leidde dit tot de inhouding van kleine percentages op de uitkering. De effectiviteit van deze laatste groep kan vergroot worden door meer naar het motief en de situatie van de klant te kijken. Indien moedwillige fraudeurs frauderen, met berekendheid en uit financieel gewin, volstaat een kleine sanctie of terugvordering niet. Deze klanten zouden harder kunnen worden aangepakt, evenals klanten waarbij dit uit nalatigheid voortkomt. Strengere sancties zullen bij deze groepen klanten eerder tot gevolg hebben dat recidive niet meer voorkomt.

7.2 Aanbevelingen

In deze slotparagraaf volgen een aantal aanbevelingen, die gebaseerd zijn op de bevindingen uit de vorige paragraaf en daarmee ingaan op de mate waarin het handhavingsbeleid in overeenstemming is met haar omgeving.

De eerste aanbeveling heeft betrekking op het informeren van de klanten. De effectiviteit van het informeren zou kunnen worden vergroot door klanten niet alleen een en rechten- en plichtenboekje te geven, maar hen ook in groepsverband te informeren. Bij deze eerste aanbeveling; *informeer klanten in groepsverband*, hebben de klanten de mogelijkheid vragen te stellen en kan op het niveau van de klant worden gesproken. Daarbij worden ook klanten met taalproblemen en nalatigen bereikt, die het boekje niet lezen. Een tweede voordeel van groepsbijeenkomsten is het feit dat hier een preventieve werking vanuit kan gaan. Alle klanten zijn dan immers mondeling gewaarschuwd voor de sancties die op fraude staan. De groepsbijeenkomsten zouden verplicht kunnen worden gesteld, zodat nalatigen die niet langskomen meteen worden gesanctioneerd.

Een tweede aanbeveling kan worden gemaakt op het terrein van fraudesignalen die al bij de start van de uitkering aanwezig waren. Vooral bij het type woon- en leefvormfraude bleek dit het geval te zijn. Klanten die als gevolg van een echtscheiding officieel alleenstaande zijn, of alleenstaande vrouwen met kinderen bleken hier risicogevele. Deze conclusie leidt tot de aanbeveling; *de uitkeringsintake bij klanten met een hoger frauderisico thuis afleggen*. Alhoewel het goed zou zijn bij alle klanten thuis de uitkeringsintake af te leggen, heeft de gemeente veelal de middelen en tijd niet dit te doen. Daarom is het verstandig, en in lijn met het principe van controleren op maat, dit bij de verhoogde risicogevele te doen. Naast de hiervoor genoemde klanten gaat het dan ook om frauderecidivisten. Het houden van een intake bij de klanten thuis is anders dan het puur afleggen van een huisbezoek. Bij het afleggen van huisbezoeken, wordt de klant bij voorbaat gewantrouwd en zal deze dit ook zo ervaren. Hierdoor komt de band die zij met de gemeente hebben onder druk te staan, wat weer niet bijdraagt aan het 'spontane nalevingsprincipe'. Indien bij de klanten thuis de intake wordt afgenomen, geeft dit blijk van dienstverlening op maat, voelt de klant zich persoonlijk begrepen en kan direct, maar niet opdringerig, de huissituatie worden gecontroleerd.

De derde aanbeveling heeft betrekking op het aantal klantcontacten tussen consulenten en klanten deze aanbeveling luidt; *zorg voor meer klantcontacten dan routinematige controles*. De klantcontacten die nu plaatsvinden, hebben voornamelijk betrekking op werkbegeleiding of keuring van arbeidsongeschikten. Indien klanten vaker en op onverwachte tijden opgeroepen zouden worden, vooral diegene die al langer in de uitkering zitten, kan beter een beeld worden gevormd van hun persoonlijke en sociale context. Het gaat er immers om dat klanten d.m.v. werk uit de bijstand gaan en hen te helpen dit te bereiken. Naast een vergroting van kennis over de klant, zal daarbij ook de fraudes van het type 'schending van de informatieplicht' stijgen. Dit type fraude wordt immers geconstateerd wanneer een klant niet reageert op oproepen van de gemeente. De beredenering dat hoe meer klanten worden opgeroepen, hoe meer klanten niet reageren blijkt hier dan ook op te gaan.

In navolging van het aantal klantcontacten, luidt de vierde aanbeveling; *integreer afdelingen die klantcontact hebben en deel direct fraudesignalen*. Uit de fraudeverhalen komen aanwijzingen naar voren van aanwezige fraudesignalen die niet direct worden opgepikt of gedeeld binnen de ambtelijke organisatie. De scheiding tussen de consulenten inkomen en werk, die respectievelijk werken aan doelmatigheid en rechtmatigheid, leiden soms tot tegengestelde belangen. De consulenten werk trachten immers de klanten zoveel mogelijk te helpen, waar de inkomensconsulenten vooral bezig zijn met rechtmatigheid. In sommige gevallen bleek een dergelijke klant fraude te plegen, terwijl de werk consulent volop bezig was deze klant te begeleiden. Het is van belang dat de gehele organisatie één doel heeft en de onderlinge afdelingen niet een eigen weg op gaan. Indien de afdelingen die klantcontact hebben worden geïntegreerd, is een betere onderlinge afstemming mogelijk en kunnen fraudesignalen eerder worden gedeeld. Daarbij is het ook mogelijk klantcontacten zowel op doelmatigheid als rechtmatigheid te controleren en omdat er meer middelen (mensen) zijn, kunnen ook meer klantcontacten plaatsvinden.

De vijfde aanbeveling heeft betrekking op klanten waarbij het sanctioneren met tijdelijke verlagingen geen effect heeft. Het gaat hier dan vooral om klanten die witte fraude plegen, zij en sommige andere klanten hebben dermate hoge schulden dat zij naar manieren blijven zoeken om extra inkomen te krijgen. Sancties hebben weinig effect omdat hun schuld al zo hoog is dat zij dit niet merken. Deze klanten zijn eerder geholpen met ondersteuning dan met sanctionering. De aanbeveling voor deze groep luidt dan ook; *ondersteun i.p.v. sanctioneer klanten met een uitzichtloze situatie*. De ondersteuning kan bestaan uit persoonlijke begeleiding en het toestaan van (kleine) hoeveelheden geld die zij naast hun uitkering mogen verdienen, om zo de schuldenlast naar beneden te brengen.

De laatste aanbeveling heeft ook betrekking op de manier van sanctioneren. Klanten waarbij het motief voornamelijk voortkomt uit verrijking moeten harder worden bestraft dan dat zij tijdelijke verlagingen krijgen opgelegd. Deze moedwillige fraudeurs vertonen overeenkomsten zoals *berekendheid* en een laag normbesef. Zij hebben niet direct te maken met uitzichtloze schulden, maar willen niet werken of zien de bijstand als extra inkomen. Voor hen moet duidelijk zijn dat de bijstand alleen bedoeld is voor noodgevallen en dat een verrijkingsmotief zorgt voor meer kosten dan baten. Met de invoering van de nieuwe fraudewet hebben gemeenten al de mogelijkheid fraudeurs zwaarder te bestraffen. De zesde aanbeveling luidt; *beoet moedwillige fraudeurs zo dat de kosten hoger zijn dan de baten*. Als deze klanten weten dat het risico op fraude is dat zij een hogere boete krijgen dan het bedrag dat ze frauderen, zal hier voor de calculerende moedwillige fraudeur een preventieve werking vanuit gaan.

8] Reflectie

Dit onderzoek is diagnostisch van aard, omdat de persoonlijke- en sociale context van fraudeurs bijdragen aan de kennis over de achtergronden van bijstandsfraude. Tegelijkertijd heeft het onderzoek een ontwerpend doel, namelijk met de verkregen inzichten het handhavingsbeleid van de gemeente Capelle aan den IJssel ondersteunen en verbeteren. Het toepassen van deze kennis naar een prescriptief doel, bleek een van de grootste uitdagingen van dit onderzoek. Veel tijd hebben dan ook het conceptueel model en de operationalisatie gevegd. Ik had het mezelf makkelijker kunnen maken door een volledig diagnostisch onderzoek uit te voeren, maar ik vind dat een Bestuurskundige zich voornamelijk kan onderscheiden door praktijkgerichtheid en maatschappelijke relevantie.

Voor het opbouwen van kennis over de achtergronden van fraude, heb ik gekozen voor een criminologische invalshoek. Deze keuze was gewaagd omdat deze theorieën buiten het directe onderzoeksterrein van een Bestuurskundige valt. Ik vond echter dat ik fraude primair als een vorm van criminaliteit moest benaderen, waardoor ik met deze theorieën de beste basis vond. Daarnaast heeft het cultuurenmodel gezorgd voor een sociologische invalshoek, wat een bredere kijk gaf op het geheel.

Het opstellen van de bijstandsfraudeverhalen als presentatievorm voor de resultaten zorgt voor een totaal beeld waarin ook de kleine details van het verhaal zichtbaar worden gemaakt. Deze methodiek brengt echter ook moeilijkheden met zich mee in de analyse. Om deze reden is met behulp van het gestructureerde interview getracht de verhalen 'meetbaar' te krijgen. Er kan discussie gevoerd worden over de vraag of 35 verhalen, verdeeld over verschillende typen, voldoende basis geeft om uitspraken te doen over de bijstandsfraudeurs in Capelle aan den IJssel. Daarnaast kan ook gediscussieerd worden over het feit dat de fraudeurs zelf niet zijn geïnterviewd. Alhoewel deze discussies terecht zijn, doen deze naar mijn mening geen afbreuk aan de adviezen in dit rapport. Deze adviezen zijn voornamelijk gebaseerd op effectiviteit en invulling van het handhavingsbeleid en baseren zich daarbij op waargenomen feiten.

De theoretische elementen uit de criminologie, te weten: motivatie, gelegenheid, integriteit en capaciteit, bleken niet allemaal van toepassing op bijstandsfraude. Hoewel motivatie (en druk) duidelijk een financieel motief lieten zien, bleek capaciteit minder van belang. De onderzochte fraudedossiers lieten een beeld zien van laag opgeleide mensen, met een beperkte of passieve arbeidsparticipatie en in bepaalde gevallen ook psychologische of fysieke problemen. Ondanks deze 'lage' capaciteiten, bleken zij in staat fraude te kunnen plegen. Dit komt niet overeen met de theorie, waarin voornamelijk wordt verondersteld dat mensen capaciteiten moeten hebben om fraudemogelijkheden te herkennen en ze te kunnen plegen.

De klanten bleken de fraude ook niet voor zichzelf te hoeven 'rationaliseren', iets minder van de helft had al een fraudeverleden en de kans op recidive werd door de handhavers op meer dan vijftig procent geschat. Daarom bleek ook dit element niet volledig van toepassing op bijstandsfraudeurs. Dit gebrek werd echter opgevangen door het cultuurenmodel, de lage score op de 'voorschriftendimensie' toonde dat bijstandsfraudeurs weinig op hebben met wetten en algemeen geldende normen. De 'groepsdimensie' bleef beperkt door gegevens over het gezin en hulp die kregen bij de fraude. Kennis over de uitkeringsomgeving van klanten bleek bij de gemeente niet paraat. Om meer te kunnen zeggen over de mate van groepsgevoel en het handelen naar de groep, zullen de bijstandsfraudeurs dan ook in hun eigen omgeving geobserveerd moeten worden.

Om de kennis over fraudeurs bruikbaar te maken voor toepassingen in het handhavingsbeleid, moest dit beleid worden beschreven. Daarvoor hebben bestuurskundige inzichten gediend, die de rol van de gemeente in zijn institutionele context beschreven en de beleidsvrijheid van contactambtenaren.

Via de contingentiebenadering is duidelijk gemaakt dat de effectiviteit van het gemeentelijke handhavingsbeleid afhankelijk is van de manier waarop zij in overeenstemming is met haar omgeving, de bijstandsfraudeur. De conclusies en aanbevelingen die daaruit volgde, kunnen een wezenlijke bijdrage leveren aan de preventieve en repressieve kanten van het handhavingsbeleid. Daarbij ben ik van mening dat deze adviezen niet alleen voor de gemeente Capelle aan den IJssel toepasbaar zijn, maar dat deze ook voor andere gemeenten kunnen gelden.

Met het eerder gedane onderzoek van Brummelkamp et al. (2010) en de conclusies uit dit onderzoek, kan worden vastgesteld dat financiële motieven de voornaamste redenen vormen om bijstandsfraude te plegen. De achterliggende redenen van deze financiële motieven, bleken ook in dit onderzoek divers. Vervolg onderzoek zou daarom kunnen worden gedaan naar de rol van alleenstaande vrouwen die hun onafhankelijkheid willen behouden of naar moedwillige fraudeurs die frauderen vanuit een calculerende gedachte. Voor dergelijk onderzoek zouden de fraudeurs zelf gesproken of geobserveerd moeten worden. Daarbij kan tevens het cultuurenmodel van Wildavsky (1982) worden toegepast, zodat er meer inzicht komt in de groepdimensie van bijstandsfraudes.

Het concept van beleidsvrijheid van contactambtenaren is in dit onderzoek benoemd om te ervaren hoe zij de praktijk van het handhavingsbeleid uitvoeren. Een tweede interessante bevinding voor vervolgonderzoek is de mate waarin zij deze beleidsvrijheid ervaren en gebruiken. De vraag is extra interessant sinds de invoering van de fraudewet op 1 januari 2013 jl. Gemeenten kunnen daardoor, en worden geacht, zwaarder te straffen. Wat in theorie (zie *Public Service Motivation* van Perry & Wise, 1990) tegen de natuur van de consulent in kan gaan.

Bronnenlijst:

Albrecht, W.S., Albrecht, C. & Albrecht, C.C. (2008). Current trends in fraud and its detection. *Information Security Journal: A Global Perspective, Volume 17*, pp. 2-12.

Algemene Rekenkamer (2008). *Studierapport signaleren van fraude*. Den Haag. [http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2008/03/Signaleren_van_fraude].

Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Bovens, M.A.P., Hart, P. 't., Twist, M.J.W. van. (2007). *Openbaar Bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Buckhoff, T.A. (2001). Employee fraud: perpetrators and their motivations. *The CPA Journal, Volume 71 (11)*, pp. 72-73.

Brummelkamp, G., Kerckhaert, A. & Engelen, M. (2010). *Wat beweegt de fraudeur? Motieven achter fraude met sociale zekerheid*. Zoetermeer: Research en Beleid B.V. In opdracht van het Ministerie van SZW.

CAP. *De cirkel van naleving. Sociale diensten en hun handhavingspraktijk*. 18 oktober 2011. [<http://www.divosa.nl/sites/default/files/Divosa%20monitor%202011%20Handhaving.pdf>].

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). *Aantal bijstandsuitkeringen blijft groeien*. 28 februari 2013. [<http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/AFB202FD-0468-44B7-B34C-AD04E22A9E2D/0/pb13n015.pdf>]

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). *Aantal bijstandsuitkeringen onder de 65 jaar*. Geraadpleegd op 18 april 2013. [<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=80724NED&D1=0-3&D2=0&D3=0,3&D4=0&D5=155-179&HDR=G1,G2,T&STB=G3,G4&VW=T>].

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). *Richtlijnen Bijstandsdebiteuren en –fraudestatistiek (BDFS) 2013*. Den Haag, Juli 2012. [<http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/AA873DE8-4C26-422D-BAF6EA074E289852/0/201207bdfs01rl.pdf>].

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). *Richtlijnen voor de Bijstandsfraudestatistiek (BFS)*. 2005. [<http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/30C73E72-693C-4B27-BF7AF28E12312526/0/2005bfsrichtlv0102.pdf>].

Cohen, L.E. & Felson, M. (1979). Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review, Volume 44 (4)*, pp. 588 -604.

Collegebundel Publieksrecht 2011-2012 (2011). *Wet Werk en Bijstand*. Deventer: Kluwer

Cressey, D.R. (1950). The criminal violation of financial trust. *American Sociological Review, Volume 15 (6)*, pp. 738-743.

Cressey, D.R. (1953). *Other people's money: A Study in the Social Psychology of Embezzlement*. University of Michigan: The Free Press.

De Telegraaf. *Bijstandsfraudeurs heeft vrij spel*. 14 mei 2012.

[http://www.telegraaf.nl/overgeld/20053976/___Bijstandsfraudeurs_hebben_vrij_spel___.html].

De Telegraaf. *Gemeenten: geen enorme fraude in de bijstand*. 15 mei 2012.

[http://www.telegraaf.nl/overgeld/20054375/___Geen_enorme_fraude_in_bijstand___.html].

De Telegraaf. *Stel pleegt fraude voor 140.000 euro*. 17 april 2012.

[http://www.telegraaf.nl/binnenland/20041249/___Stel_pleegt_uitkeringsfraude___.html].

De Telegraaf. *Vrouw vangt 25 jaar onterecht een uitkering*. 24 januari 2013.

[http://www.telegraaf.nl/binnenland/21243661/___25_jaar_onterecht_uitkering___.html].

Dorminey, J., Fleming, S., Kranacher, M., Riley, R. (2012). The Evolution of Fraud Theory. *American Accounting Association, Volume 27 (2)*, pp. 555-579.

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

Duffield, G. & Grabosky, P. (2001). The psychology of fraud. *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice, no. 199*. Canberra: Australian Institute of Criminology.

Engbersen, G. (1990). *Publieke bijstandsgeheimen. Het ontstaan van een onderklasse in Nederland*. Leiden: Stenfert Kroese Uitgevers.

Fenger, H.J.M. & Voorberg, W. (2013). *Uitkeringsfraude in perspectief: Een onderzoek naar de praktijk van fraudebestrijding in Nederland*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Gemeente Capelle aan den IJssel. *Verslag Hoogwaardig Handhaven 2012*.

Gils, G. van, Frank, L. & Heijden, P. van der. (2007). *Regelovertreding in de WAO, WW en WWB in 2006*. Den Haag.

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

Hill, M. (2009). *The Public Policy Process*. Harlow: Pearson Education Limited

Kassem, R. & Higson, A. (2012). The New Fraud Triangle Model. *Journal of Emerging Trends in Economics and Management Sciences, Volume 3 (3)*, pp. 191-195.

LaSalle, R.E. (2007). Effects of the fraud triangle on students' risk assessments. *Journal of accounting education, Volume 25 (1-2)*, pp 74-87.

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

Mijn, T. van der, (2009). *Oorzaken van uitkeringsfraude: een dossieronderzoek*. Universiteit Twente. In opdracht van het Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Inspectie werk en inkomen. *Zwarte fraude beter bestrijden*. 20 december 2010.

[http://www.inspectieszw.nl/Images/Zwarte%20fraude%20beter%20bestrijden_tcm335-312972.pdf].

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (6 september 2011). *Integrale rapportage handhaving 2010*. [<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/09/06/integrale-rapportage-handhaving-2010.html>].

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (19 november 2012). *Integrale Rapportage Handhaving 2011*. [<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/11/19/integrale-rapportage-handhaving-2011.html>].

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (26 juni 2012). *Issuemonitor Q2 2012 Fraudebestrijding. Een monitoronderzoek naar de beleving van het beleid en de communicatie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. [<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/06/26/issuemonitor-fraudebestrijding.html>].

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Geraadpleegd 3 september 2013). *Kernkaart Werk en Bijstand*. [<http://kernkaart.nl/capelle-aan-den-ijssel/bijstand/bijstandsdichtheid>].

NOS. *Hogere boetes uitkeringsfraude*. 21 maart 2012. [<http://nos.nl/artikel/353918-hogere-boetes-uitkeringsfraude.html>].

NOS. *Kamp: Uitkeringsfraude is diefstal*. 21 maart 2012. [<http://nos.nl/video/353936-kamp-uitkeringsfraude-is-diefstal.html>].

NOS. *Zeker 42 verdachten examenfraude Ibn Ghaldoun*. 22 augustus 2013. [<http://nos.nl/video/543217-zeker-42-verdachten-examenfraude-ibn-ghaldoun.html>].

NRC Handelsblad. *Haarlemse had meer dan 25 jaar illegale kapperszaak*. 24 januari 2013. [<http://www.nrc.nl/carriere/2013/01/24/haarlemse-had-meer-dan-25-jaar-illegale-kapperszaak/>].

NRC Handelsblad. *Ibn Ghaldoun moet deuren sluiten na examenfraude*. 10 september 2013. [<http://www.nrc.nl/nieuws/2013/09/10/ibn-ghaldoun-moet-deuren-sluiten-na-examenfraude/>].

Openbaar Ministerie. *Aanwijzing sociale zekerheidsfraude (2012A022)*. 4 december 2012. [<http://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht/fraude/@159986/aanwijzing-sociale-0/>].

Publitiek. *Henk Kamp: Wij weten niet hoeveel er precies wordt gefraudeerd*. 28 juni 2012. [<http://publitiek.nl/!YRVb>].

RCF Kenniscentrum Handhaving. *Hoogwaardig Handhaven*. Geraadpleegd augustus 2013. [<https://www.naleving.net/>].

Reelick, N.F. (2007) *De voorspellende waarde van risicoprofielen ten behoeve van fraude bij een WWB-uitkering*. Rotterdam: Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Sociaalwetenschappelijke Afdeling.

Reelick, N.F. (2009). *Ik word altijd gepakt. Bekendheid met en houding tegenover uitkeringsregels als voorspellen voor fraude*. Rotterdam: Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Sociaalwetenschappelijke Afdeling.

Reelick, N.F. (2010). Risicoprofielen en het opsporen van fraude bij WWB-uitkering. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice 2010, Volume 19 (1)*, pp. 60-76.

Rijksoverheid. *Hoe hoog is het minimumloon?* 1 januari 2013

[<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/minimumloon/vraag-en-antwoord/hoe-hoog-is-het-minimumloon.html>].

Rijksoverheid. *Rechter vonnist: jaar gevangenis voor uitkeringsfraude*. 5 februari 2013. [<http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/02/05/rechter-vonnist-jaar-gevangenis-voor-uitkeringsfraude.html>].

RTL Nieuws. *Kamp wil boete uitkeringsfraude vertienvoudigen*. 6 juni 2012. [<http://www.gemistvoornmt.nl/a.aspx/1338871501/3>].

Sociaal Economisch Onderzoek Rotterdam (SEOR). *Het gebruik van prikkels in de bijstand*. Rotterdam juli 2006: SEOR, Erasmus Universiteit. [<http://www.seor.nl/media/publications/het-gebruik-van-prikkels-de-bijstand.pdf>].

Stimulansz (2013). *De kleine gids voor de Nederlandse sociale zekerheid*. Deventer: Kluwer

Thiel, S. van. (2010). *Bestuurskundig Onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Ven, A.C.N. van de. (2008) *Administratieve Organisatie; praktisch relevant maar ook wetenschappelijk interessant?* Tilburg: Universiteit van Tilburg

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Volkskrant, 'Vaak zijn het rupsjes-nooit-genoeg'. 15 mei 2012. [<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2844/Archief/archief/article/detail/3255622/2012/05/15/Vaak-zijn-het-rupsjes-nooit-genoeg.dhtml>].

Volkskrant. *Stel pleegt voor 140.000 euro fraude met uitkeringen*. 17 april 2012. [<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3241969/2012/04/17/Stel-pleegt-voor-140-000-euro-fraude-met-uitkeringen.dhtml>].

Wells, J.T. (2001). Why employees commit fraud. *Journal of Accountancy, Volume 191 (2)*, pp. 89-91.

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

Wolfe, D.T. & Hermanson, D.R. (2004). The Fraud Diamond: Considering the Four Elements of Fraud. *The CPA Journal, Volume 74 (12)*, pp. 38-42.

Bijlage A

| Nummer fraude dossier & functie gesproken ambtenaar | |
|---|--|
| Gegevens cliënt | |
| 1. Heeft de klant diploma's en/of relevant onderwijs gevolgd? | |
| 2. Heeft de klant een participatief arbeidsverleden of proactieve instelling of had de cliënt al eerder een (bijstands)uitkering? | |
| 3. Heeft de cliënt fysieke gezondheidsproblemen? | |
| 4. Heeft de cliënt psychologische of sociale problemen? | |
| 5. Hoe is de relationele sfeer van de cliënt? | |
| 6. Hoe is de financiële situatie van de cliënt? | |
| 7. Is er bij de cliënt in het verleden fraude geconstateerd en/of is cliënt bekend met boetemaatregelen? | |
| 8. Zijn er familie of vrienden van de cliënt bekend met een uitkering? <i>Indien ja:</i> hebben zij een fraudeverleden? | |
| Hoe heeft de fraude plaatsgevonden? | |
| 9. Actieve (fraude met inspanning, arbeid) of Passieve fraude (fraude zonder veel inspanning, niet doorgeven situatie, etc) | |
| 10. Zijn er derden betrokken bij de fraude? (aangemoedigd, gefaciliteerd, tegengehouden, gedwongen, iemand ander heeft de fraude uit naam van de cliënt gepleegd) | |
| Waarom is er gefraudeerd? | |
| 11. Bewuste (cliënt wist van de fraude, bekend met de regels) of Onbewuste fraude (de cliënt wist niet van de fraude, nalatigheid) | |
| 12. Motief volgens de cliënt en handhaver? | |
| 13. Zijn er bijzondere of verzachtende omstandigheden? | |
| Integriteit van de cliënt | |
| 14. Wat was de houding van de cliënt t.o.v. het onderzoek (meewerkend, tegenwerkend, geschrokken, gelaten, etc.) | |
| 15. Wat was de houding van de cliënt t.o.v. de constatering van de fraude? (toegeven, ontkennen, boos, begrip, etc.) | |
| 16. Wie was volgens de cliënt schuldig aan de fraude? | |
| 17. Wat was het gevolg voor de uitkering na het fraudeonderzoek ? | |
| 18. Indien de cliënt nog/weer een uitkering heeft: Heeft de vervolging geleid tot het wegnemen van de 'drive' om te frauderen? | |
| Handhavingssignalen | |
| 19. Van wie of waar kwam de fraudemelding? | |
| 20. Waren er signalen voor fraude aanwezig bij de intake? | |
| 21. Waren er signalen voor fraude aanwezig gedurende de uitkering? | |
| 22. Had de fraude voorkomen kunnen worden? | |