

# Bijstandsfraude en maatwerk: een onmogelijk duo?

*De discretionaire ruimte van Eindhovense ambtenaren  
in de uitvoering van de Fraudewet*



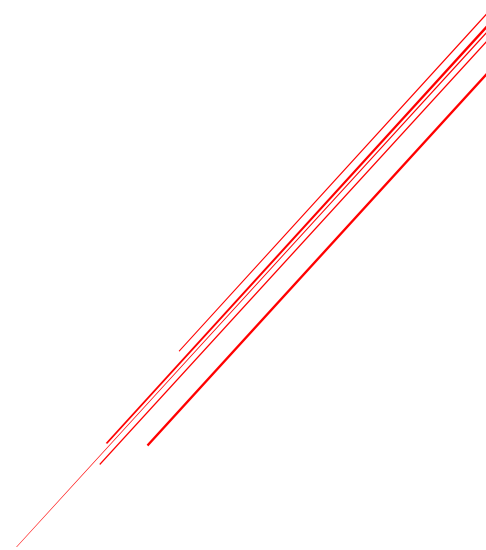
Universiteit Utrecht



EINDHOVEN

Masterscriptie Bestuur en Beleid  
Universiteit Utrecht | 2015-2016  
Jessica Biewenga-Oosterhoff

Begeleider: Dr. R.J.T. van Rijsselt  
Tweede lezer: Dr. G. Hagelstein



## Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport waaraan ik ruim zes maanden heb mogen werken. Het onderzoek heeft plaatsgevonden binnen de gemeente Eindhoven en door daar een aantal maanden rond te lopen heb ik een 'kijkje in de keuken' gekregen van een grote gemeente.

Graag wil ik van de gelegenheid gebruik maken om mijn stagebegeleidster vanuit de gemeente, Eveline Wauters, te bedanken. Dankzij haar feedback en methodologische tips is het onderzoek in kwaliteit versterkt. Ook kon ik via haar in contact komen met verschillende personen die beschikten over relevante kennis met betrekking tot het onderzoeksonderwerp.

Daarnaast bedank ik mijn begeleider vanuit de Universiteit Utrecht, dr. René van Rijsselt, voor het tussentijds lezen en becommentariëren van stukken, het meedenken over vervolgstappen in het onderzoek en voor het motiveren om door te zetten.

Het afronden van de masterscriptie markeert het einde van mijn studieloopbaan. Ik kijk terug op een vijftal zeer leerzame jaren, waarin ik zowel wetenschappelijk als persoonlijk gevormd ben. Ik zie ernaar uit om nu aan de slag te gaan en om alle geleerde kennis in de praktijk te brengen.

Jessica Biewenga-Oosterhoff  
*Eindhoven, juli 2016*

# Inhoudsopgave

<b>A. SAMENVATTING</b> .....	<b>III</b>
<b>1. INLEIDING</b> .....	<b>1</b>
1.1. UITKERINGSFRAUDE: SCHENDING VAN DE INLICHTINGENPLICHT.....	1
1.2. GEMEENTE EINDHOVEN.....	2
1.3. DOEL- EN VRAAGSTELLING.....	3
1.4. RELEVANTIE.....	3
1.5. LEESWIJZER .....	4
<b>2. DE FRAUDEWET</b> .....	<b>5</b>
2.1. SANCTIES VOOR UITKERINGSFRAUDE .....	5
2.2. FRAUDEBESTRIJDING IN DE GEMEENTE EINDHOVEN .....	6
2.2.1. <i>Stichting WIJeindhoven</i> .....	8
<b>3. THEORETISCH KADER</b> .....	<b>10</b>
3.1. ONTWIKKELINGEN IN DE ORGANISATIE VAN DE SOCIALE ZEKERHEID.....	10
3.2. DISCRETIONAIRE RUIMTE ALS LOGISCH GEVOLG VAN DE WERKCONTEXT .....	11
3.3. DISCRETIONAIRE RUIMTE: INGENOMEN DOOR DE MANAGER?.....	12
3.3.1. <i>De jure en de facto discretionaire ruimte</i> .....	12
3.3.2. <i>Relatie tussen ambtenaar en leidinggevende</i> .....	12
3.4. IMPLEMENTATIE VAN BELEID: VOORBIJ DISCRETIONAIRE RUIMTE .....	13
3.5. WAARDEN IN DE FRAUDEWET.....	14
3.5.1. <i>Legitimiteit, rendement en betrokkenheid</i> .....	14
3.5.2. <i>Toepassing van de Waardendriehoek</i> .....	15
3.6. CONCLUSIE.....	15
<b>4. METHODE</b> .....	<b>17</b>
4.1. CASE STUDY.....	17
4.2. TRIANGULATIE .....	17
4.2.1. <i>Bestaande boetegegevens</i> .....	18
4.2.2. <i>Semigestructureerde interviews</i> .....	18
4.2.3. <i>Observatie</i> .....	19
4.3. OPERATIONALISATIE.....	19
4.3.1. <i>Topiclijst</i> .....	19
4.3.2. <i>Waarden in de uitvoering van de Fraudewet</i> .....	20
4.3.3. <i>Methode per deelvraag</i> .....	20
4.4. BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT .....	21
4.5. CONCLUSIE.....	22
<b>5. RESULTATEN</b> .....	<b>23</b>
5.1. DEELVRAAG 1 – WAT ZIJN DE KENMERKEN VAN DE WERKCONTEXT VAN DE EINDHOVENSE SPECIALISTEN? 23	
5.1.1. <i>Conclusie</i> .....	24
5.2. DEELVRAAG 2 – OP WELKE WIJZE GEBRUIKEN DE SPECIALISTEN VAN DE GEMEENTE EINDHOVEN HUN DISCRETIONAIRE RUIMTE BIJ DE BESTRIJDING VAN BIJSTANDSFRAUDE? .....	25
5.2.1. <i>Conclusie</i> .....	27
5.3. DEELVRAAG 3 – WAT IS DE INVLOED VAN HET MANAGEMENT OP DE DISCRETIONAIRE RUIMTE VAN DE EINDHOVENSE SPECIALISTEN? .....	28
5.3.1. <i>Conclusie</i> .....	30
5.4. DEELVRAAG 4 – WELKE FACTOREN ZIJN VAN INVLOED OP DE IMPLEMENTATIE VAN DE SAMENWERKING MET STICHTING WIJEINDHOVEN? .....	31
5.4.1. <i>Conclusie</i> .....	33

5.5.	DEELVRAAG 5 – IN HOEVERRE KOMEN DE WAARDEN LEGITIMITEIT, RENDEMENT EN BETROKKENHEID TERUG IN DE EINDHOVENSE UITVOERING VAN DE FRAUDEWET? .....	33
5.5.1.	<i>Legitimiteit</i> .....	34
5.5.2.	<i>Rendement</i> .....	35
5.5.3.	<i>Betrokkenheid</i> .....	37
5.5.4.	<i>Conclusie</i> .....	38
<b>6.</b>	<b>CONCLUSIE</b> .....	<b>39</b>
<b>7.</b>	<b>DISCUSSIE</b> .....	<b>40</b>
<b>8.</b>	<b>AANBEVELINGEN</b> .....	<b>43</b>
	<b>REFERENTIES</b> .....	<b>46</b>
	<b>APPENDIX A. TOPICLIJST SPECIALIST INKOMEN</b> .....	<b>49</b>
	<b>APPENDIX B. TOPICLIJST SPECIALIST HANDHAVING EN BOETEAMBTENAAR</b> .....	<b>51</b>
	<b>APPENDIX C. TOPICLIJST LEIDINGGEVENDE HANDHAVING &amp; INKOMEN</b> .....	<b>53</b>
	<b>APPENDIX D. TOPICLIJST KWALITEITSMEDEWERKER INKOMEN</b> .....	<b>55</b>

## A. Samenvatting

### Inleiding

Dit onderzoek gaat over de mate van discretionaire ruimte die ambtenaren in de gemeente Eindhoven hebben bij het ten uitvoer brengen van de Fraudewet. Deze wet schrijft voor dat bijstandsfraude wordt aangepakt door het geven van een waarschuwing, een boete of een strafrechtelijke sanctie. Naar aanleiding van de jurisprudentie door de Centrale Raad van Beroep en daaropvolgend een aanpassing van de wet is de discretionaire ruimte voor ambtenaren die deze wet uitvoeren toegenomen. De hoogte van de bestuurlijke boete moet worden afgestemd op de mate van verwijtbaarheid, de ernst van de gedraging en de omstandigheden waarin de persoon verkeert (Centrale Raad van Beroep, 2014).

Dit onderzoek betreft een kwalitatieve case study binnen de gemeente Eindhoven en voorziet in een analyse van de discretionaire ruimte die de Eindhovense ambtenaren, specialisten genoemd, hebben na de aanpassing van de Fraudewet. De invloed die de werkcontext en de leidinggevende op de ruimte van de ambtenaar kunnen hebben wordt in de analyse meegenomen (Lipsky, 2010; Evans, 2010; Harris, 1998).

Kenmerkend voor de gemeente Eindhoven is de samenwerking tussen de specialisten van de gemeente en de generalisten van Stichting WIJeindhoven, onder andere op het gebied van bijstandsuitkeringen. In het onderzoek wordt meegenomen welke organisatiefactoren een verklaring bieden voor de wijze waarop deze samenwerking door de specialisten wordt vormgegeven (Jewell & Glaser, 2006). Daarnaast wordt onderzocht wat de mogelijkheden zijn om maatwerk te bieden aan inwoners met een fraudeschuld, door middel van een analyse van de Waardendriehoek (Kruiter et al., 2015).

### Vraagstelling

De hoofdvraag van het onderzoek luidt: *Wat zijn voor de ambtenaren van de gemeente Eindhoven de mogelijkheden voor het gebruik van discretionaire ruimte en het leveren van maatwerk in de uitvoering van de Fraudewet?* Deze vraag wordt onderverdeeld in de volgende deelvragen:

1. Wat zijn de kenmerken van de werkcontext van de Eindhovense specialisten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Fraudewet?
2. Op welke wijze gebruiken de specialisten van de gemeente Eindhoven hun discretionaire ruimte bij de bestrijding van bijstandsfraude?
3. Wat is de invloed van het management op de discretionaire ruimte van de Eindhovense specialisten?
4. Welke organisatiefactoren zijn van invloed op de implementatie van de samenwerking met Stichting WIJeindhoven?
5. In hoeverre komen de waarden legitimiteit, rendement en betrokkenheid terug in de Eindhovense uitvoering van de Fraudewet?

### Bevindingen

Uit het onderzoek blijkt dat de specialisten van de gemeente Eindhoven over een aanzienlijke mate van discretionaire ruimte beschikken bij het uitvoeren van de Fraudewet. De verklaring voor deze mate van ruimte wordt deels gevonden in de theorie van Lipsky (2010). De werkcontext waarbinnen de specialisten werkzaam zijn maakt het mogelijk dat zij hun

discretionaire ruimte kunnen inzetten om taken te prioriteren (Lipsky, 2010, p. 107). Ook het feit dat de specialisten te maken hebben met beleidsonzekerheid noodzaakt hen tot het maken van keuzes op basis van eigen kennis en inzicht (Lipsky, 2010, p. 27, p. 29). In tegenstelling tot wat Lipsky stelt, is er geen sprake van conflict tussen de specialist en diens leidinggevende met betrekking tot het gebruik van de discretionaire ruimte die de wet biedt (Lipsky, 2010, p. 73; Evans, 2010, p. 97). De leidinggevenden van de specialisten proberen de ruimte niet in te perken, maar zien de specialist als een zelfstandige professional die in staat is zelf keuzes te maken over de uitvoering van de Fraudewet (Evans, 2010, p. 31). Dit onderzoek toont aan dat niet alleen de *aanwezigheid*, maar ook de *afwezigheid* van conflict tussen de ambtenaar en diens leidinggevende leidt tot discretionaire ruimte voor de ambtenaar (Lipsky, 2010, p. 73). De wijze waarop de specialisten de samenwerking met Stichting WIJeindhoven vormgeven kan verklaard worden door de factoren autoriteit, verwachte rolverdeling en incentives uit het framework van Jewell & Glaser (2006). De factor werkdruk lijkt voor het gedrag van de specialisten op dit gebied minder verklarend.

De Waardendriehoek toont de samenhang aan tussen de waarden legitimiteit, rendement en betrokkenheid (Kruiter et al., 2015). Een analyse van deze waarden toont aan dat in de gemeente Eindhoven in de bestrijding van bijstandsfraude de nadruk ligt op legitimiteit. Het rendement van fraudebestrijding biedt ruimte voor verbetering en ook de betrokkenheid van de inwoner zelf bij het oplossen van de situatie is gering (Kruiter et al., 2015, p. 73).

### Conclusie en aanbevelingen voor de gemeente Eindhoven

De Eindhovense specialisten beschikken over een aanzienlijke mate van discretionaire ruimte bij de uitvoering van de Fraudewet. In de huidige uitvoering ligt de focus op de legitimiteit van de werkwijze, maar de gemeente heeft de wens om de inwoner zelf meer te betrekken in de aanpak van bijstandsfraude (Gemeente Eindhoven, 2016). Een recent aangenomen amendement bij de Fraudewet maakt het voor gemeenten mogelijk om met een inwoner die een fraudeschuld heeft een schuldenregeling te treffen. Hierdoor wordt de betrokkenheid van de inwoner vergroot: deze neemt zelf het initiatief om een schuldenregeling met de gemeente af te stemmen. Mogelijk vergroot door een schuldenregeling ook het rendement: de fraudeschuld wordt door alternatieve aflossing in kortere tijd afgelost. Om gebruik te maken van de ruimte die de wet biedt, en zo maatwerk te leveren aan inwoners met een fraudeschuld, is het van belang om de samenwerking tussen de specialisten van de gemeente en de generalisten van Stichting WIJeindhoven te versterken. Hiertoe is het noodzakelijk om de huidige knelpunten in de samenwerking die uit het onderzoek blijken aan te pakken. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen voor de gemeente Eindhoven:

- 🔴 Stel duidelijke richtlijnen op over de verwachting ten aanzien van de specialisten met betrekking tot het delen van informatie met Stichting WIJeindhoven;
- 🔴 Zorg voor een duidelijke omschrijving van de rol van de specialist en die van de generalist. Zo wordt duidelijk wat men van elkaar mag verwachten en leert men elkaars expertise te waarderen;
- 🔴 Rust de generalist voldoende toe om de inlichtingenplicht aan de inwoner uit te leggen. Zo wordt onbewuste schending van de plicht preventief aangepakt;
- 🔴 Stel onafhankelijke boeteambtenaren aan om de werkdruk van de afdeling Handhaving te verlagen. Taken met betrekking tot de bestrijding van fraude die nu niet worden uitgevoerd kunnen dan door de afdeling weer worden opgepakt.

## 1. Inleiding

Stelt u zich voor: als gevolg van de economische crisis bent u enkele jaren geleden ontslagen. U zit nog steeds thuis, zonder werk. Regelmatig solliciteert u, maar tot op heden zonder resultaat. U bent er financieel behoorlijk op achteruit gegaan, maar kunt gelukkig aanspraak maken op een sociaal vangnet: de bijstandsuitkering. Deze uitkering wordt bekostigd met het gemeenschapsgeld dat werkende burgers bijeenbrengen. Een van uw burens, verderop in de straat, leeft al jaren van de bijstand. Regelmatig staan er fietsen en scooters in de tuin die hij tegen betaling opknaapt. Blijkbaar verdient dit goed, want onlangs heeft hij een dure auto aangeschaft. De buurman lijkt de uitkering niet zo hard nodig te hebben en u vraagt zich af of dit allemaal zomaar kan.

Om misbruik van uitkeringen tegen te gaan is in 2013 de Fraudewet ingesteld. Volgens het toenmalige kabinet waren er tot dan toe onvoldoende mogelijkheden om uitkeringsfraude hard aan te pakken. “De regering neemt hier geen genoegen mee en stelt met dit wetsvoorstel een strenger regime voor.” zo meldt de memorie van toelichting van de Fraudewet (Kamerstukken 2011-2012, 33207, nr. 3, p. 4). In de praktijk stuitte deze nieuwe, harde aanpak echter op verzet. De wet zou mensen die niet de bedoeling hebben misbruik te maken van de uitkering, onevenredig hard straffen (Nationale Ombudsman, 2014). Als gevolg van de kritiek is de wet in de afgelopen drie jaar op een aantal punten aangepast. Met deze aanpassing moet het mogelijk worden om per fraudezaak maatwerk te kunnen bieden. Dit vraagt van degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de wet dat zij per situatie een afweging maken van de te hanteren werkwijze. In dit onderzoek wordt gekeken in hoeverre uit de praktijk blijkt dat de aanpassing van de wet ruimte heeft gecreëerd voor de verantwoordelijken om op basis van eigen kennis en inzicht een besluit te nemen. De mogelijkheid om als professional zelfstandig een besluit te nemen wordt aangeduid met de term discretionaire ruimte (Lipsky, 2010).

### 1.1. Uitkeringsfraude: schending van de inlichtingenplicht

De Fraudewet is van toepassing op alle uitkeringen die in Nederland verstrekt worden. Dit onderzoek richt zich specifiek op de bijstandsuitkering. Jaarlijks geeft de Rijksoverheid €5,6 miljard uit aan de bijstand. Dit is meer dan 20% van het totale budget van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2015-2016). De bijstand is bedoeld als sociaal vangnet voor mensen die tijdelijk of langdurig niet in het eigen inkomen kunnen voorzien en wordt verstrekt door gemeenten. Om te waarborgen dat enkel zij die het werkelijk nodig hebben aanspraak kunnen maken op bijstand is het recht hierop aan voorwaarden gebonden en heeft iedereen die bijstand ontvangt een inlichtingenplicht. Dit houdt in dat de uitkeringsontvanger de uitkerende instantie altijd direct “moet informeren over veranderingen in zijn situatie waarvan hij redelijkerwijs kan begrijpen dat die van invloed kunnen zijn op recht, hoogte of duur van de uitkering.” (Kamerstukken 2011-2012, 33207, nr. 3, p. 5). Indien de inlichtingenplicht wordt geschonden is er volgens de wet sprake van uitkeringsfraude (Kamerstukken 2011-2012, 33207, nr. 3, p. 5). Het bedrag dat ten onrechte is verkregen, het benadelingsbedrag, moet bij constatering van fraude volledig worden terugbetaald. Daarnaast wordt een boete opgelegd. De hoogte van de boete wordt bepaald op basis van de mate van verwijtbaarheid, de ernst van de gedraging en de omstandigheden waarin de persoon die de inlichtingenplicht heeft geschonden verkeert

(Kamerstukken 2015-2016, 34396, nr. 3, p. 1). Toen de Fraudewet in 2013 werd ingesteld bedroeg de hoogte van de boete standaard 100% van het benadelingsbedrag en speelden de verwijtbaarheid of omstandigheden nauwelijks een rol in de afweging van de op te leggen boete (Kamerstukken 2011-2012, 33207, nr. 3, p. 6). Met dit strenge sanctieregime werd beoogd potentiële fraudeurs af te schrikken en de bereidheid om de inlichtingenplicht na te komen te vergroten (Kamerstukken 2011-2012, 33207, nr. 3, p. 6; p. 14). In de uitvoeringspraktijk bleken de hoge boetes echter niet het gewenste effect te hebben. Uit een rapport van de Nationale Ombudsman (2014) blijkt dat de uitkerende instanties, waaronder gemeenten, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB), ontevreden zijn over de negatieve consequenties van het strenge sanctieregime. Het grootste probleem van de wet uit 2013 is dat deze geen onderscheid maakt tussen doelbewuste fraudeurs, mensen die opzettelijk informatie achterhouden, en onbewuste fraudeurs, mensen die bij wijze van vergissing de inlichtingenplicht schenden (Nationale Ombudsman, 2014, p. 13). Deze laatste groep wordt door een boete van 100% van het benadelingsbedrag onevenredig hard gestraft voor het maken van een fout. Tegelijk neemt de pakkans voor de doelbewuste fraudeur niet toe, zo luidt de conclusie van het rapport (Nationale Ombudsman, 2014, p. 19). Ook de Centrale Raad van Beroep bleek niet tevreden over het sanctieregime van de Fraudewet uit 2013. De Raad deed in november 2014 een uitspraak met betrekking tot de boetes die voor uitkeringsfraude worden opgelegd. De Raad bepaalde dat de hoogte van de boete niet standaard op 100% van het benadelingsbedrag mag worden gesteld, maar moet worden afgestemd op de mate waarin het schenden van de inlichtingenplicht aan de persoon te wijten is, de mate van verwijtbaarheid, de ernst van de gedraging en de omstandigheden van de persoon (Centrale Raad van Beroep, 2014). Direct na de uitspraak van de Centrale Raad werden gemeenten geacht in lijn met de uitspraak te handelen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2014a). Inmiddels is de aanpassing van het sanctieregime opgenomen in een nieuwe versie van de Fraudewet, welke in mei 2016 door de Tweede Kamer is aangenomen. In het voorstel voor de nieuwe Fraudewet stelde de minister: “Het voorgestelde boetebeleid brengt [...] met zich mee dat de uitvoeringspartijen kunnen beschikken over meer flexibiliteit en maatwerk bij het sanctioneren van het overtreden van de inlichtingenplicht.” (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2016, p. 2). Deze aanpassing biedt de uitvoerende ambtenaren van gemeenten ruimte om al naar gelang de situatie te bepalen welke werkwijze zij hanteren en beoogt hiermee maatwerk mogelijk te maken. Het bepalen van de verwijtbaarheid en het meewegen van persoonlijke omstandigheden vraagt van de betrokken ambtenaren dat zij in iedere situatie waarbij de inlichtingenplicht geschonden is gebruik maken van hun beslissingsvrijheid, ook wel discretionaire ruimte genoemd, om een afweging te maken (Lipsky, 2010).

## 1.2. Gemeente Eindhoven

Niet alleen op landelijk niveau, maar ook lokaal bleek over de Fraudewet ontevredenheid te bestaan. Zo schrijft de PvdA in Eindhoven dat de wet, hoewel inmiddels door de aanpassing rekening gehouden wordt met de mate van verwijtbaarheid, nog onvoldoende onderscheid maakt tussen doelbewuste en onbewuste fraudeurs. De partij pleit voor onderzoek naar mogelijke alternatieven voor de boete wanneer er sprake is van onopzettelijke schending van de inlichtingenplicht (Gemeente Eindhoven, 2015). De gemeente geeft daarnaast aan open te staan voor een verkenning van een alternatieve aanpak van fraudeschulden (Gemeente



Eindhoven, 2016). Uit deze voorstellen blijkt de wens om maatwerk te leveren en om de discretionaire ruimte van de ambtenaren te vergroten.

### 1.3. Doel- en vraagstelling

Dit onderzoek behandelt de uitvoering van de Fraudewet op gemeentelijk niveau en kijkt in hoeverre de wet ruimte biedt aan de uitvoerende ambtenaren in Eindhoven om hun discretionaire ruimte te gebruiken bij fraudebestrijding. Kenmerkend voor de gemeente Eindhoven is de samenwerking met Stichting WIJeindhoven op het gebied van ondersteuning aan inwoners. Sinds enkele maanden werken de ambtenaren van de gemeente die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Fraudewet samen met de generalisten van deze stichting. Het onderzoek voorziet in een beschrijving van de wijze waarop deze samenwerking wordt vormgegeven en welke organisatiefactoren hierop van invloed zijn. Daarnaast wordt gekeken in hoeverre de aanpassing van de Fraudewet het mogelijk maakt om in de gemeente Eindhoven maatwerk te leveren. Dit wordt gemeten door te analyseren in hoeverre in de uitvoering van de wet de focus ligt op de legitimiteit, het rendement en de betrokkenheid van de inwoner zelf. De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

*Wat zijn voor de ambtenaren van de gemeente Eindhoven de mogelijkheden voor het gebruik van discretionaire ruimte en het leveren van maatwerk in de uitvoering van de Fraudewet?*

De hoofdvraag wordt onderverdeeld in de volgende deelvragen:

6. Wat zijn de kenmerken van de werkcontext van de Eindhovense specialisten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Fraudewet?
7. Op welke wijze gebruiken de specialisten van de gemeente Eindhoven hun discretionaire ruimte bij de bestrijding van bijstandsfraude?
8. Wat is de invloed van het management op de discretionaire ruimte van de Eindhovense specialisten?
9. Welke organisatiefactoren zijn van invloed op de implementatie van de samenwerking met Stichting WIJeindhoven?
10. In hoeverre komen de waarden legitimiteit, rendement en betrokkenheid terug in de Eindhovense uitvoering van de Fraudewet?

### 1.4. Relevantie

Zowel het stelsel van de sociale zekerheid, waaronder de bijstandsuitkering, als de uitvoering van de Fraudewet wordt bekostigd met belastinggeld. Om het draagvlak voor de sociale zekerheid in de samenleving te behouden, is het van belang dat dit geld doelmatig wordt besteed (Kamerstukken 2011-2012, 33207, nr. 3, p. 6). Dit houdt in dat het gevoerde beleid het beoogde effect teweeg moet brengen: bijstandsfraude voorkomen en bestrijden (Kamerstukken 2011-2012, 33207, nr. 3, p. 4). Naar aanleiding van de Fraudewet uit 2013 is vanuit de uitkerende instanties de wens geuit om meer ruimte te krijgen voor het bieden van maatwerk bij de aanpak van fraude (Nationale Ombudsman, 2014). Maatwerk betekent dat de inwoner en diens behoeften centraal staan (Hilhorst et al., 2016). In dit onderzoek wordt bekeken of de uitvoerende ambtenaren in de praktijk merken dat zij de discretionaire ruimte hebben om een besluit te nemen dat past bij de individuele situatie. Daarnaast voorziet het onderzoek voor de gemeente Eindhoven in een verkenning van mogelijkheden die er zijn om in geval van bijstandsfraude maatwerk te leveren. Volgens Lipsky (2010) maakt de context

waarin ambtenaren werkzaam zijn het hebben van discretionaire ruimte noodzakelijk. Andere auteurs stellen echter dat deze werkcontext, als gevolg van het opkomend managerialisme, niet langer actueel is. De toegenomen rol van de manager heeft de discretionaire ruimte van de ambtenaar beïnvloed (Harris, 1998; Evans, 2010). De benadering van het *domination managerialism* stelt dat de manager de discretionaire ruimte van de ambtenaar volledig heeft doen verdwijnen (Evans, 2010). Het *discursive managerialism* echter stelt dat de rol van de manager is toegenomen, maar dat de ambtenaar nog steeds een zekere mate van discretionaire ruimte heeft (Evans, 2010). Er bestaat geen consensus over of de werkcontext van de ambtenaar zoals Lipsky (2010) deze beschreef vandaag de dag nog geldt en over de precieze impact die de opkomst van de manager gehad heeft op de discretionaire ruimte van de ambtenaar (Evans, 2010). In dit onderzoek wordt daarom onderzocht wat de kenmerken zijn van de huidige werkcontext van de ambtenaren in de gemeente Eindhoven en wat de invloed van het management is op de discretionaire ruimte van hen. Daarnaast wordt de implementatie van gemeentelijk beleid verklaard aan de hand van de organisatiekenmerken, door toepassing van het model van Jewell en Glaser (2006).

### 1.5. Leeswijzer

Dit rapport beschrijft de bevindingen van het onderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet in de gemeente Eindhoven. In het volgende hoofdstuk wordt de inhoud van de wet uitgewerkt, evenals de manier waarop fraudebestrijding in de gemeente Eindhoven is vormgegeven. Hoofdstuk 3 vormt allereerst een theoretische uitwerking van het concept discretionaire ruimte. Verschillende factoren die de discretionaire ruimte van ambtenaren beïnvloed hebben en vandaag de dag beïnvloeden worden toegelicht. Daarnaast wordt de Waardendriehoek toegelicht, welke gebruikt kan worden om te onderzoeken in hoeverre de huidige manier van het bestrijden van bijstandsfraude bijdraagt aan de publieke waarden legitimiteit, rendement en betrokkenheid en zo maatwerk mogelijk maakt. In hoofdstuk 4 wordt de gehanteerde methode van het onderzoek toegelicht en verantwoord. De resultaten van het onderzoek worden vervolgens beschreven in hoofdstuk 5 middels een beantwoording van de deelvragen. De onderzoeksresultaten leiden in hoofdstuk 6 tot een algemene conclusie en beantwoording van de hoofdvraag, gevolgd door een discussie in hoofdstuk 7 en aanbevelingen voor de gemeente Eindhoven in hoofdstuk 8.

## 2. De Fraudewet

### 2.1. Sancties voor uitkeringsfraude

Om te garanderen dat alleen zij die het werkelijk nodig hebben een bijstandsuitkering ontvangen is het recht op bijstand aan voorwaarden gebonden. Iemand mag bijvoorbeeld niet over een eigen inkomen beschikken en moet eerst deels interen op het eigen vermogen. Iedereen die een bijstandsuitkering ontvangt heeft ook een aantal plichten, waaronder de sollicitatieplicht, de verplichte tegenprestatie en de inlichtingenplicht. De inlichtingenplicht houdt in dat de inwoner iedere wijziging die de hoogte van of het recht op de uitkering kan beïnvloeden direct en uit eigen beweging moet melden bij de gemeente (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2016). Het niet nakomen van de inlichtingenplicht wordt aangemerkt als fraude en bestraft met sancties zoals beschreven in de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid Sociale Zaken Werkgelegenheid Wetgeving, ook wel aangeduid als de Fraudewet. Wanneer het niet doorgeven van inlichtingen geleid heeft tot ten onrechte uitbetaalde uitkering dient dit bedrag, het benadelingsbedrag, altijd volledig te worden terugbetaald (Kamerstukken 2015-2016, 34396, nr. 3, p. 2). Daarnaast kan, afhankelijk van de situatie, gekozen worden uit drie sancties. De eerste sanctie betreft de waarschuwing. Een waarschuwing kan alleen gegeven worden indien het schenden van de inlichtingenplicht niet heeft geleid tot een benadelingsbedrag, of indien het benadelingsbedrag onder de €150 ligt (Kamerstukken 2015-2016, 34396, nr. 3, p. 9). De tweede sanctie betreft de bestuurlijke boete. Dit is een geldboete die wordt opgelegd door een overheidsorgaan en niet door een strafrechter, zoals gesteld in de Algemene wet bestuursrecht, artikel 5:40. De derde sanctie betreft een strafrechtelijk fraudeonderzoek. Deze sanctie is van toepassing wanneer er sprake is van een benadelingsbedrag van €50.000 of hoger. In deze gevallen is de gemeente verplicht aangifte te doen (Kamerstukken 2015-2016, 34396, nr. 3, p. 4).

De hoogte van de bestuurlijke boete wordt sinds de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (2014) vastgesteld op basis van de mate van verwijtbaarheid, de ernst van de gedraging en eventuele omstandigheden (Kamerstukken 2015-2016, 34396, nr. 3, p. 9). De mate van verwijtbaarheid wordt gedefinieerd volgens vier categorieën: opzet, grove schuld, verwijtbaarheid en verminderde verwijtbaarheid (Centrale Raad van Beroep, 2014). De categorie van verwijtbaarheid die van toepassing is op de situatie bepaalt hoe hoog de bestuurlijke boete wordt. De boete bedraagt een percentage van het benadelingsbedrag. De categorieën van verwijtbaarheid met bijbehorende boete worden weergegeven in Tabel 1.

<b>Mate van verwijtbaarheid</b>	<b>Boete (percentage van benadelingsbedrag)</b>
Opzet	100%
Grove schuld	75%
Verwijtbaarheid	50%
Verminderde verwijtbaarheid	25%

Tabel 1 – Categorieën van verwijtbaarheid en boete als percentage van benadelingsbedrag (Centrale Raad van Beroep, 2014).

In januari 2016 heeft de Centrale Raad van Beroep opnieuw een uitspraak gedaan over de hoogte van de bestuurlijke boete voor uitkeringsfraude. Naast de mate van verwijtbaarheid moet ook de draagkracht van de persoon meegenomen worden in het bepalen van de boete. De boete moet door de persoon binnen een bepaalde termijn voldaan kunnen worden. Opnieuw is de categorie van verwijtbaarheid van belang in het bepalen van de boetehoogte. De categorieën inclusief termijnen waarbinnen de boete moet kunnen worden afbetaald staan

vermeld in Tabel 2. Bij het berekenen van de draagkracht wordt rekening gehouden met de beslagvrije voet. Dit is het deel van het inkomen waarop geen beslag gelegd mag worden en betreft 90% van het minimuminkomen (Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, 2016; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2015).

Mate van verwijtbaarheid	Afbetalingstermijn boete
Opzet	24 maanden
Grove schuld	18 maanden
Verwijtbaarheid	12 maanden
Verminderde verwijtbaarheid	6 maanden

Tabel 2 – Categorieën van verwijtbaarheid en afbetalingstermijn (Centrale Raad van Beroep, 2016).

Hoewel de uitspraken van de Centrale Raad pas in mei 2016 zijn overgenomen in de nieuwe versie van de Fraudewet, werden de uitkerende instanties direct na de uitspraak van de Raad geacht hun werkwijze hierop aan te passen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2014a). Hierdoor wordt de hoogte van de boete al sinds eind 2014 vastgesteld op basis van de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden. Sinds januari van dit jaar wordt ook de draagkracht meegenomen in de berekening van de boetehoogte.

## 2.2. Fraudebestrijding in de gemeente Eindhoven

De uitvoering van de Fraudewet is in de gemeente Eindhoven belegd bij twee afdelingen in het Sociaal Domein: Handhaving en Inkomen. De ambtenaren die werkzaam zijn op de afdeling Handhaving worden specialisten Handhaving genoemd. De ambtenaren werkzaam op het gebied van Inkomen behoren niet tot een specifieke afdeling, maar vormen samen met onder andere ambtenaren Participatie en WMO een multidisciplinair team. De ambtenaren verantwoordelijk voor inkomenszaken zijn specialisten Inkomen. De specialisten Inkomen en Handhaving hebben op verschillende manieren met het bestrijden van uitkeringsfraude te maken en werken soms samen. In deze paragraaf wordt beschreven wat de verantwoordelijkheid van respectievelijk de specialisten Inkomen en de specialisten Handhaving zijn. Daarbij wordt toegelicht hoe het proces van het onderzoeken van fraude in de gemeente Eindhoven eruit ziet en hoe de specialisten daar een rol in spelen.

De specialisten Inkomen zijn verantwoordelijk voor het behandelen van bijstandsaanvragen. Dit houdt in dat zij het recht op bijstand vaststellen en besluiten of iemand in aanmerking komt voor bijstand. Daarnaast hebben de specialisten Inkomen het ‘caseloadbeheer’ over alle bijstandsontvangers in de gemeente Eindhoven. Dit houdt in dat zij doorlopend in de gaten houden of iemand nog steeds recht heeft op een uitkering en of iemand aan de inlichtingenplicht voldoet. Indien de specialist Inkomen vermoedt dat de inlichtingenplicht niet is nagekomen, kan deze een rechtmatigheidsonderzoek starten. Dit vermoeden kan ontstaan door een signaal vanuit een van de overheidssystemen waartoe de specialist Inkomen toegang heeft.

*“GBA Meldingen, het IB [Inlichtingen Bureau]: dat is als mensen gaan werken, pensioen ontvangen, auto’s op naam krijgen. Dat is een systeem dat een signaal aan ons geeft: let op, er is een wijziging*

*geweest bij een burger, of een klant<sup>1</sup>, en dat heeft mogelijk gevolgen voor de uitkering. Dan kunnen we daarmee aan de slag.” (S1)<sup>2</sup>*

Het doel van het rechtmatigheidsonderzoek is om vast te stellen of de inlichtingenplicht inderdaad geschonden is. Dit wordt uitgezocht door gegevens op te vragen bij de klant en indien nodig zwaardere middelen in te zetten, zoals het doen van waarnemingen of op huisbezoek gaan.

*“Dat is het vooronderzoek. Je hebt z’n bankafschriften gezien, Internet, Facebook, je kunt allerlei systemen zien: of mensen werken, wat voor auto’s ze op naam hebben, of ze samenwonen, GBA kunnen we in kijken: wat is er allemaal aan de hand. En dan maken wij [...] een soort conclusie: ik denk dat het verhaal zo in elkaar steekt. En nu is het aan de klant om aan te geven dat dat anders is of dat er een andere uitleg is.” (S1)*

Een vermoeden van fraude kan ook ontstaan doordat er een externe, anonieme melding wordt gedaan door een inwoner. Het behandelen van deze meldingen valt onder de verantwoordelijkheid van de specialisten Handhaving. Dit betekent dat zij ook rechtmatigheidsonderzoeken uitvoeren. Daarnaast ondersteunen zij de specialist Inkomen bij het onderzoek. Dit kan in de vorm van een consult: een gesprek waarin de specialist Handhaving met de inkomensspecialist bespreekt wat de best passende werkwijze is. Soms is het ook noodzaak om samen te werken, bijvoorbeeld omdat de specialist Inkomen niet zelfstandig een huisbezoek mag uitvoeren. Het doel van het rechtmatigheidsonderzoek is om vast te stellen of de inlichtingenplicht is geschonden. Als uit het onderzoek blijkt dat dit het geval is, kan de gemeente ervoor kiezen om het recht op uitkering met terugwerkende kracht in te trekken. Dit betekent dat de klant het bedrag dat ten onrechte aan uitkering is ontvangen, het benadelingsbedrag, aan de gemeente moet terugbetalen.

Vervolgens wordt onderzocht of er voor het schenden van de inlichtingenplicht een boete moet worden bezien. Dit wordt gedaan in het boeteonderzoek en valt onder de verantwoordelijkheid van de boeteambtenaar, werkzaam bij Handhaving. Het doel van het boeteonderzoek is om vast te stellen of de inlichtingenplicht *verwijtbaar* geschonden is. De mate van verwijtbaarheid bepaalt de hoogte van de boete die wordt opgelegd.

*“Die [specialist] legt de feiten alleen maar vast: ik heb toen de stukken opgevraagd, die zijn niet gekomen, nog een keer gevraagd, weer niet gekomen, dus schending inlichtingenplicht. [...] En op basis van dat rapportje moeten wij dan bekijken: is het wel terecht dat hij zegt dat er sprake is van boetewaardig gedrag. En hoe hoog moet de boete zijn die opgelegd moet worden.” (H1)<sup>3</sup>*

Het boeteonderzoek houdt in dat de rapportage van het rechtmatigheidsonderzoek wordt doorgenomen en dat de klant de mogelijkheid heeft om zelf een verklaring te geven voor de situatie tijdens het hoor-wederhoor. Op basis van deze gegevens bepaalt de boeteambtenaar van welke categorie van verwijtbaarheid sprake is en berekent hij de boete als percentage

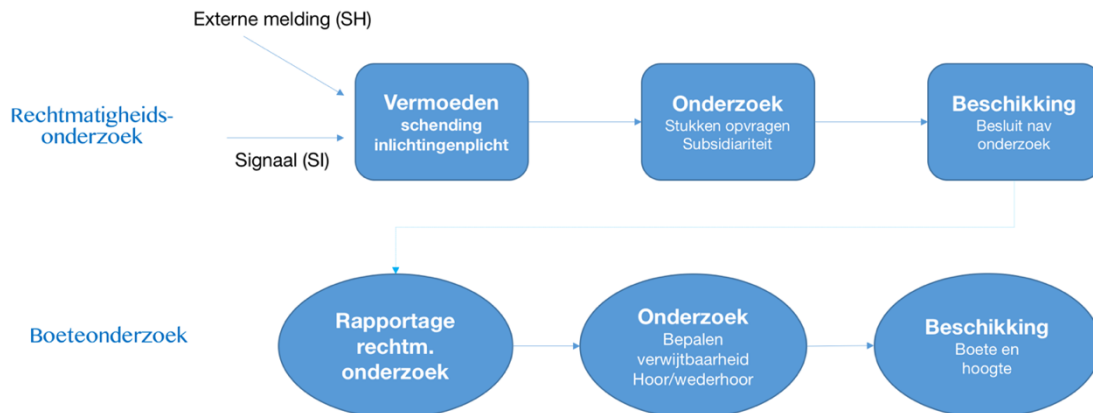
---

<sup>1</sup> De specialisten van de gemeente Eindhoven gebruiken de term ‘klant’ voor een inwoner van de gemeente die bijstand ontvangt.

<sup>2</sup> De afkorting S1 verwijst naar het eerste interview met een specialist Inkomen, waaruit dit citaat afkomstig is.

<sup>3</sup> De afkorting H1 verwijst naar het eerste interview met een specialist Handhaving, waaruit dit citaat afkomstig is.

van het benadelingsbedrag. Het proces van het rechtmatigheids- en het boeteonderzoek wordt hieronder weergegeven.



Figuur 1: Het rechtmatigheids- en het boeteonderzoek in de gemeente Eindhoven (Gemeente Eindhoven, 2014).

De werkwijze bij fraudezaken met een benadelingsbedrag groter dan €50.000 is anders. In deze gevallen vindt het onderzoek plaats volgens het strafrecht. Het onderzoek wordt geleid door de officier van Justitie en uitgevoerd door specialisten Handhaving met een opsporingsbevoegdheid.

### 2.2.1. Stichting WIJeindhoven

De specialisten Inkomen en Handhaving werken sinds maart 2016 op het gebied van bijstandsuitkeringen samen met Stichting WIJeindhoven. Deze Stichting verleent sinds een aantal jaren ondersteuning aan Eindhovense burgers met een hulpvraag. In 2012 heeft de gemeenteraad van Eindhoven ingestemd met een nieuwe visie op ondersteuning: visie WIJeindhoven. Visie WIJeindhoven pleit voor een “systeeminnovatie”: De vraag van de inwoner komt centraal te staan. In de hulpverlening bleek sprake van verkokering. De inwoner die om ondersteuning vroeg werd “benaderd vanuit de systeemwereld van de overheid en instanties en niet vanuit hun eigen leefwereld.” (Comité WIJeindhoven, 2011, p. 9). Deze verkokering maakt nu plaats voor een integrale werkwijze waarin de eigen kracht van de inwoner voorop staat. De visie WIJeindhoven wordt ten uitvoer gebracht door de gemeente, die ervoor heeft gekozen om de eerstelijns ondersteuning onder te brengen bij de Stichting WIJeindhoven. Bij deze stichting werken generalisten die niet langer specialistisch, maar integraal werken. Zij kijken samen met de inwoner naar de problematiek en mogelijke oplossingen. Die oplossing wordt in eerste instantie gezocht in wat de inwoner zelf kan of in diens netwerk. Mocht dit niet toereikend zijn, dan zoekt de generalist met de inwoner naar een aanvullende oplossing. Deze nieuwe werkwijze dient ervoor te zorgen dat bij iedere hulpvraag maatwerk wordt geboden (Comité WIJeindhoven, 2011, p. 5). In de jaren na 2012 worden steeds meer taken met betrekking tot het sociaal domein van de gemeente overgebracht naar Stichting WIJeindhoven. Zo ook het aannemen van een bijstandsaanvraag. Een inwoner van de gemeente Eindhoven die een bijstandsuitkering aanvraagt krijgt, na het invullen van een online formulier op werk.nl, een keukentafelgesprek met een generalist van Stichting WIJeindhoven. In dit gesprek wordt de aanvraag besproken en kijkt de generalist samen met de inwoner of er andere gebieden zijn waarop ondersteuning is gewenst. Het doel

van dit gesprek is om mogelijke problemen preventief aan te pakken. Daarnaast maakt de generalist een eerste screening van het recht op bijstand. Vervolgens wordt de aanvraag doorgestuurd naar de specialist Inkomen, die deze controleert en de aanvraag goed- of afkeurt. Een inwoner van de gemeente die bijstand ontvangt blijft doorlopend in contact staan met de generalist van Stichting WIJeindhoven. Dit betekent dat wanneer de specialisten Inkomen en Handhaving besluiten tot een rechtmatigheidsonderzoek, zij hierover contact hebben met de generalist. De samenwerking tussen de specialisten van de gemeente en de generalisten van Stichting WIJeindhoven wordt in hoofdstuk 5 nader uitgewerkt.

### 3. Theoretisch kader

Het uitvoeren van de bijstand behoort al decennia, sinds de invoering van de Algemene bijstandswet in 1965, tot de verantwoordelijkheid van gemeenten. De invloed van en sturing door de centrale overheid hierin is in de loop van de jaren echter verschillend geweest. De mate van sturing door de centrale overheid is van invloed op de discretionaire ruimte die gemeenten hebben in de uitvoering van de sociale zekerheid (Fenger, 2003). Deze paragraaf beschrijft de veranderingen die zich hebben voorgedaan in de organisatie van de bijstand en wat dit betekend heeft voor de discretionaire ruimte van gemeenten en de ambtenaren die daar werkzaam zijn.

#### 3.1. Ontwikkelingen in de organisatie van de sociale zekerheid

De sociale voorziening in de vorm van een bijstandsuitkering maakt onderdeel uit van de verzorgingsstaat. De verzorgingsstaat werd al voor de Tweede Wereldoorlog opgebouwd en na de oorlog sterk uitgebreid (Fenger, 2003). In 1965 werd besloten tot de invoering van de Algemene bijstandswet. Het Rijk zorgde voor financiering, maar stond inhoudelijk op afstand en besteedde de toezichhoudende rol uit aan een adviesorgaan (Terpstra, 2003, p. 106). Hierdoor genoten gemeenten veel vrijheid in de manier waarop zij de bijstandswet uitvoerden (Fenger, 2003, p. 85). De manier waarop binnen de lokale overheid gewerkt werd met betrekking tot sociale voorzieningen kan worden aangeduid met de term bureau-professionalism. Dit is een hybride organisatievorm van enerzijds bureaucratie en anderzijds ruimte voor de professional om naar eigen inzicht een afweging te maken (Harris, 1998, p. 843). De uitvoerende ambtenaren vielen onder een leidinggevende, maar werden hierdoor weinig gecontroleerd. De leidinggevende, vaak zelf voorheen sociaal werker, had begrip voor de wensen van de ambtenaren en stond over het algemeen een aanzienlijke mate van beleidsvrijheid toe (Harris, 1998, p. 848). De vraag om sociale voorzieningen bleef na de Tweede Wereldoorlog constant stijgen. Aan het eind van de jaren '70 werd geconcludeerd dat de toenmalige verzorgingsstaat onhoudbaar was (Fenger, 2003, p. 78). Om de kosten in de hand te houden was het nodig dat er bezuinigd werd. De focus kwam te liggen op de efficiëntie en doelmatigheid van de uitvoering. De centrale regering verscherpte het toezicht door hiervoor zelf een onafhankelijk orgaan op te richten. Tegenwoordig wordt het toezicht op de uitvoering van de sociale zekerheid verricht door de Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, die valt onder de verantwoordelijkheid van het gelijknamige ministerie (Terpstra, 2003, p. 107). Door de toegenomen sturing vanuit de centrale overheid hadden gemeenten minder vrijheid in het maken van eigen keuzes omtrent de uitvoering van het beleid (Harris, 1998, p. 853; Terpstra, 2003, p. 107). Het bureau-professionalisme maakte plaats voor het managerialisme (Harris, 1998, p. 851). Dit betekende dat de centrale overheid het management een belangrijke rol toediende in het toezien op een efficiënte besteding van de publieke middelen. De manager werd geacht de doelen van de overheidsorganisatie na te streven en het in stand houden van de discretionaire ruimte van de ambtenaren verdween naar de achtergrond (Harris, 1998, p. 856). Naar verwachting van Harris (1998) zal de discretionaire ruimte van de ambtenaren als gevolg van deze veranderingen niet weer zo groot worden als voor de jaren '70 het geval was (Harris, 1998, p. 859).



### 3.2. Discretionaire ruimte als logisch gevolg van de werkcontext

Voordat we analyseren of de verwachting van Harris (1998) in de praktijk blijkt, gaan we nader in op het concept discretionaire ruimte. Reeds in 1980 publiceerde Michael Lipsky een boek over de beleidsvrijheid van ambtenaren in onder andere het sociaal domein (Lipsky, 2010). Discretionaire ruimte houdt in dat de ambtenaar op basis van zijn eigen inzicht en kennis een beslissing kan nemen over het dagelijks uit te voeren werk (Lipsky, 2010, p. 15). Volgens Lipsky zorgt de context waarin een ambtenaar werkzaam is ervoor dat deze noodzakelijkerwijs beschikt over discretionaire ruimte. Drie kenmerken van deze werkcontext worden in deze paragraaf toegelicht.

Het eerste kenmerk is dat er in de samenleving een constant stijgende vraag is naar sociale voorzieningen, waaronder uitkeringen (Lipsky, 2010, p. 27). De beschikbare middelen voor de voorzieningen zijn echter schaars en niet voldoende om aan de vraag te kunnen voldoen (Lipsky, 2010, p. 29). Deze schaarste heeft betrekking op zowel de financiële middelen als de beschikbare capaciteit, mankracht, om taken uit te voeren. Als gevolg van deze onbalans in vraag en middelen zijn ambtenaren genoodzaakt om keuzes te maken in welke taken zij wel en niet uitvoeren (Lipsky, 2010, p. 45). Het maken van deze keuze is een vorm van het gebruik van discretionaire ruimte. Men kan er bijvoorbeeld voor kiezen om zich in de dienstverlening te richten op een specifieke groep burgers met gemeenschappelijke kenmerken. Deze vorm van selecteren wordt aangeduid met “creaming” (Lipsky, 2010, p. 107).

Het tweede kenmerk van de werkcontext van de ambtenaar is onzekerheid (Lipsky, 2010, p. 15). Deze onzekerheid ontstaat doordat niet iedere situatie waarmee een ambtenaar te maken krijgt in regels gevat kan worden. Dit soort situaties worden “grijze gebieden” genoemd (Preston-Shoot & Wigley, 2002, p. 317). In de uitvoering van de Fraudewet ontstaan deze grijze gebieden doordat de wet niet iedere mogelijke situatie beschrijft. Zo schrijft de wet voor dat er rekening gehouden moet worden “met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd” (Kamerstukken 2015-2016, 34396, nr. 3, p. 3). De wet bepaalt echter niet bij welke specifieke omstandigheden de werkwijze moet worden aangepast en op welke manier. De wet schept kaders, maar binnen deze kaders dient de ambtenaar zelf een afweging te maken.

Het derde kenmerk van de werkcontext van de ambtenaar is de relatie tussen de ambtenaar en het management (Lipsky, 2010, p. 73). Deze relatie is volgens Lipsky conflicterend van aard, omdat de leidinggevende en de ambtenaar niet dezelfde doelen nastreven (Lipsky, 2010, p. 25). De leidinggevende is gericht op de doelen van de organisatie, waarbij de focus ligt op controleerbaarheid en efficiëntie. Dit sluit aan bij de veranderde focus als gevolg van de opkomst van het managerialisme (Harris, 1998). De leidinggevende heeft er belang bij om de discretionaire ruimte van de ambtenaar in te perken, omdat standaardisering het controleren van de prestaties van de ambtenaar vergemakkelijkt (Lipsky, 2010, p. 168). De ambtenaar daarentegen vindt het juist van belang om over discretionaire ruimte te beschikken, zodat er rekening gehouden kan worden met de situatie waarin een burger zich bevindt (Lipsky, 2010, p. 73). De leidinggevende is van de ambtenaar afhankelijk voor het uitvoeren van de doelen. Indien de ambtenaar zich niet kan vinden in de doelen die de leidinggevende voorstelt, is het noodzakelijk om een compromis te sluiten (Evans, 2010, p. 158). Dit is opnieuw een manier waarop de ambtenaar zijn discretionaire ruimte kan gebruiken in de uitvoering van de sociale zekerheid.

### 3.3. Discretionaire ruimte: ingenomen door de manager?

De stelling dat de opkomst van het managerialisme gezorgd heeft voor een inperking van de discretionaire ruimte van ambtenaren leidt tot discussie in de academische literatuur (Harris, 1998; Evans, 2010). Volgens Evans zijn er in de literatuur twee benaderingen te onderscheiden wat betreft de impact van het managerialisme op de discretionaire ruimte (Evans, 2010). De eerste benadering, genaamd *domination managerialism*, veronderstelt dat managers de discretionaire ruimte van de ambtenaren, ook wel professionals, volledig ingenomen hebben. De manager is de nieuwe hoofdpersoon die bepaalt hoe beleid moet worden uitgevoerd en invloed uitoefent door de ambtenaar te controleren (Evans, 2010, p. 50). De ambtenaar heeft niet langer de mogelijkheid om met de manager tot een compromis te komen, omdat de manager de overhand heeft in de besluitvorming (Evans, 2010, p. 158).

De tweede benadering, *discursive managerialism*, erkent dat de rol van de manager is vergroot, maar stelt dat dit niet noodzakelijkerwijs geleid heeft tot het volledig verdwijnen van de discretionaire ruimte van de ambtenaar (Evans, 2010, p. 31). De kenmerken van de werkcontext die discretionaire ruimte volgens Lipsky noodzakelijk maken zijn volgens deze benadering nog steeds aanwezig. De manager probeert weliswaar meer controle uit te oefenen, maar de ambtenaar heeft nog steeds de mogelijkheid zich hiertegen te verzetten en zo zijn discretionaire ruimte in te zetten (Evans, 2010, p. 37). Evans (2010) concludeert dat de twee benaderingen overeenkomen in de erkenning voor de toegenomen aandacht voor de rol van de manager, maar dat zij verschillen in de implicaties die dit gehad heeft op de discretionaire ruimte van de ambtenaar. Deze verschillende conclusies zijn te verklaren door een verschillende definitie van discretionaire ruimte en door de manier waarop de relatie tussen de ambtenaar en de leidinggevende wordt getypeerd (Evans, 2010, p. 32, p. 33).

#### 3.3.1. De jure en de facto discretionaire ruimte

Een ambtenaar beschikt over discretionaire ruimte doordat dit expliciet in beleidsstukken of wetteksten is aangegeven. In de Fraudewet wordt expliciet gesteld dat het aan de ambtenaar is om een afweging te maken van de verwijtbaarheid en de omstandigheden (Kamerstukken 2015-2016, 34396, nr. 3). Deze expliciet benoemde mate van ruimte wordt aangeduid met de jure discretionaire ruimte (Evans, 2010, p. 33). Daarnaast beschikt de ambtenaar over een zekere beleidsvrijheid, simpelweg omdat er bepaalde "grijze gebieden" bestaan waarover zowel de wetgeving als beleidsnotities geen duidelijke richtlijn verschaffen. Deze discretionaire ruimte is niet expliciet benoemd in richtlijnen, maar komt voort uit de aard van het werk dat de ambtenaar uitvoert. Dit wordt aangeduid met de facto discretionaire ruimte (Evans, 2010, p. 33). Wanneer de benadering van *domination managerialism* tot de conclusie komt dat de discretionaire ruimte van de ambtenaar volledig is ingeperkt, heeft zij het voornamelijk over de jure discretionaire ruimte. De benadering van *discursive managerialism* stelt hiertegenover dat er nog wel degelijk een mate van de facto discretionaire ruimte voor de ambtenaar aanwezig is (Evans, 2010, p. 33).

#### 3.3.2. Relatie tussen ambtenaar en leidinggevende

Het derde kenmerk van de werkcontext waarin een ambtenaar werkzaam is is volgens Lipsky de conflicterende relatie tussen de ambtenaar en diens leidinggevende (Lipsky, 2010, p. 25). Ook de benadering van *domination managerialism* gaat hiervan uit, door te stellen dat een compromis van belangen niet langer mogelijk is nu de manager zijn besluit door kan duwen (Evans, 2010, p. 158). Volgens Evans (2010) is de stelling van Lipsky dat de relatie tussen de

ambtenaar en de leidinggevende gekenmerkt wordt door conflict echter onjuist. Lipsky stelt het management volgens Evans ten onrechte voor als een aparte groep ten opzichte van de uitvoerende ambtenaren, ook wel professionals genoemd. In de praktijk komt het echter vaak voor dat de leidinggevende van ambtenaren in het sociaal domein voorheen zelf als ambtenaar werkzaam was (Evans, 2010, p. 46). Dit zorgt ervoor dat de leidinggevende zichzelf vaak eerder als professional dan als manager ziet en zich bewust is van het feit dat de professionals over discretionaire ruimte kunnen beschikken (Harris, 1998, p. 848). Ook de bewering dat managers de organisatiedoelen nastreven en ambtenaren andere doelen hebben, blijkt uit onderzoek van Evans onjuist (Evans, 2010, p. 98). De leidinggevende is niet noodzakelijkerwijs enkel toegewijd aan de doelen van de organisatie en kan wel degelijk kritiek hebben op het voorgestelde beleid. Er zijn ook leidinggevers die het zelfs als hun taak zien om “beleid creatief te interpreteren, om het werkbaar te maken” (Evans, 2010, p. 97). De benadering van het *discursive managerialism* stelt dan ook dat de leidinggevende niet enkel controlerend is naar de ambtenaar, maar ook een adviserende rol kan hebben (Evans, 2010, p. 41).

#### 3.4. Implementatie van beleid: voorbij discretionaire ruimte

Ambtenaren zijn verantwoordelijk voor de implementatie van beleid. Bij het implementeren van beleid kunnen zij hun discretionaire ruimte gebruiken (Lipsky, 2010). Volgens Jewell en Glaser (2006) is de discretionaire ruimte van de ambtenaar echter niet het enige dat van invloed is op de manier waarop beleid wordt geïmplementeerd. Ook de kenmerken van de organisatie waarin de ambtenaar werkzaam is spelen hierbij een rol (Jewell & Glaser, 2006, p. 338). Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat de gemeente Eindhoven met betrekking tot het aanpakken van bijstandsfraude momenteel een nieuw beleidsplan implementeert. De specialisten Inkomen en Handhaving moeten een samenwerking aangaan met de generalisten van Stichting WIJ Eindhoven. Deze samenwerking lijkt nog niet altijd goed te gaan. Dit kan komen doordat de specialisten hun discretionaire ruimte inzetten om de samenwerking tegen te houden, maar ook de organisatiekenmerken kunnen hierop van invloed zijn. Hoe dit proces in zijn werk gaat wordt duidelijk met behulp van het framework dat Jewell en Glaser (2006) ontwikkeld hebben. Hierin zijn de zes belangrijkste organisatiekenmerken opgenomen die volgens de auteurs het verschil verklaren tussen het beoogde doel van beleid en de wijze waarop het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd (Jewell & Glaser, 2006, p. 336). Vier van deze factoren worden meegenomen in dit onderzoek. De overige twee factoren, cliënt contact en kennis, zijn niet van toepassing op de specialisten, maar op de generalisten. Bovendien neemt het contact met de cliënt een zeer geringe rol in bij de werkzaamheden die de specialisten uitvoeren. Daarnaast is de factor kennis een individuele- en niet zozeer een organisatiefactor (Foldy & Buckley, 2009, p. 23). De laatste twee factoren van het framework worden daarom niet meegenomen. De vier factoren die wel worden onderzocht zijn (Jewell & Glaser, 2006, p. 341):

- **Autoriteit** – De middelen en de discretionaire ruimte waarover een ambtenaar beschikt bij de uitvoering van zijn taken;
- **Verwachte rolverdeling** – Dat wat de ambtenaar ziet als zijn taak en rol in de organisatie en de wijze waarop de waarden van de organisatie terugkomen in het werk en de houding van de ambtenaar;

- **Werkdruk** – De verschillende en het aantal taken waarvoor de ambtenaar verantwoordelijk is;
- **Incentives** – Informele en formele beloningen en sancties die de ambtenaar kan krijgen voor het werk dat hij uitvoert.

### 3.5. Waarden in de Fraudewet

Op de strengere aanpak van fraude zoals voorgesteld in de Fraudewet van 2013 is vanuit de verschillende betrokken partijen kritiek gekomen (Nationale Ombudsman, 2014). De Fraudewet zelf stelt dat het strenge sanctieregime een signaal naar de samenleving zal afgeven dat fraude niet loont. Bovendien zou het zorgen voor behoud van draagvlak in de samenleving voor de sociale zekerheid (Kamerstukken 2011-2012, 33207, nr. 3, p. 2). Uit het rapport van de Nationale Ombudsman klinkt echter het verwijt dat de voorgestelde werkwijze leidt tot onevenredige bestraffing van onbewuste fraudeurs. Door hoge boetes op te leggen wordt bijstandsontvangers de motivatie ontnomen om actief bij te dragen aan de samenleving, bijvoorbeeld door het vinden van werk (Nationale Ombudsman, 2014, p. 18). De gemeente zou de inwoner moeten motiveren tot participatie en dan “niet op een regelgerichte, maar op een klantgerichte wijze.” (Nationale Ombudsman, 2014, p. 25). Bovendien wordt er geen rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden waarvan sprake is (Nationale Ombudsman, 2014, p. 23). Het rapport staat ook stil bij de hoge kosten van deze aanpak: “...als burgers een boete krijgen, zijn zij langer afhankelijk van hulpverlening door de gemeente.” (Nationale Ombudsman, 2014, p. 25). De doelmatigheid laat ook te wensen over. Volgens een schatting wordt slechts 10% van de uitkeringsfraude aan het licht gebracht, waarbij het in het merendeel van de gevallen gaat om onbewuste fraude (Nationale Ombudsman, 2014, p. 25). Uit de kritiek op de Fraudewet blijkt een roep om meer oog voor de bijstandsontvanger als persoon en om meer doelmatigheid in het realiseren van het beoogde beleidsdoel. De aangepaste Fraudewet beoogt dit mogelijk te maken, door gemeenten te verplichten de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden mee te wegen in het bepalen van de boete (Kamerstukken 2015-2016, 34396, nr. 3). In de Fraudewet uit 2013, de kritiek van de Nationale Ombudsman en de onlangs aangepaste wet komen verschillende waarden naar voren die als belangrijk worden aangemerkt. Zo ligt de focus in de wet uit 2013 op het strikt naleven van wet- en regelgeving. De Nationale Ombudsman daarentegen vindt dat er ook oog moet zijn voor de persoonlijke implicaties van de wet. Deze waarden kunnen worden herleid naar drie kernwaarden in het publieke domein: legitimiteit, rendement en betrokkenheid (Kruiter et al., 2015, p. 24). Het Instituut voor Publieke Waarden heeft een instrument opgesteld om deze drie waarden te herkennen in maatschappelijke initiatieven, de zogenaamde Waardendriehoek. In de volgende paragraaf worden de verschillende waarden nader gedefinieerd en wordt toegelicht hoe de driehoek op de uitvoering van de Fraudewet wordt toegepast.

#### 3.5.1. Legitimiteit, rendement en betrokkenheid

De overheid streeft bepaalde beleidsdoelen na, die zijn gebaseerd op publieke waarden. Deze waarden geven de reden aan waarom de overheid iets doet of niet doet (Kruiter et al., 2015, p. 18). De Waardendriehoek bestaat uit drie waarden welke gelinkt kunnen worden aan de drie belangrijkste actoren in het publieke domein: de markt, gericht op rendement en efficiëntie; de overheid, gericht op legitimiteit en waarborging van de rechtsstaat; en de samenleving, gericht op solidariteit en betrokkenheid (Kruiter et al., 2015, p. 22). De

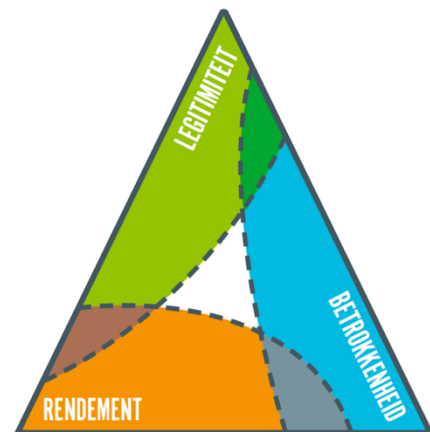
afbeelding in Figuur 2 toont de Waardendriehoek. In deze paragraaf worden de afzonderlijke waarden besproken en gedefinieerd.

Legitimiteit houdt in dat het beleid dat de overheid uitvoert wordt getoetst aan rechtmatigheid.

Dit is van belang, omdat de overheid zich moet houden aan de wet (Kruiter et al., 2015, p. 24). De vraag die centraal staat bij het bepalen van legitimiteit is: Voldoet de handelingswijze aan de geldende wet- en regelgeving?

Rendement betreft datgene wat een bepaalde werkwijze de overheid oplevert. De gemaakte kosten worden afgezet tegen de baten (Kruiter et al., 2015, p. 51).

Betrokkenheid tenslotte betreft het initiatief dat burgers zelf (kunnen) nemen om problemen op te lossen en in hoeverre hier draagvlak in de samenleving voor bestaat (Kruiter et al., 2015, p. 24). Betrokkenheid wordt duidelijk door een antwoord te formuleren op de vraag: In hoeverre is er ruimte voor burgers om zelf het probleem op te lossen?



Figuur 2: De Waardendriehoek (Kruiter et al., 2015, p. 23)

### 3.5.2. Toepassing van de Waardendriehoek

Door een analyse te maken van de waarden die uit de uitvoering van de nieuwe Fraudewet spreken wordt duidelijk of deze met elkaar in balans zijn. Een overheid streeft zowel legitimiteit, rendement als betrokkenheid na en daarom is het van belang dat de focus niet slechts op een van deze drie waarden ligt (Kruiter et al., 2015, p. 38). De waarden kunnen met elkaar botsen: een sterke nadruk op legitimiteit kan ten koste gaan van het rendement (Kruiter et al., 2015, p. 72). Het is daarom van belang dat er een balans bestaat tussen de drie waarden. De operationalisatie van de waarden wordt beschreven in hoofdstuk 4.

### 3.6. Conclusie

Uit de literatuur blijken drie perspectieven op de impact van het managerialisme op de discretionaire ruimte van ambtenaren. Het *street-level bureaucracy perspectief* van Lipsky stelt dat de conflicterende belangen van de leidinggevende en de ambtenaar het sluiten van compromissen noodzakelijk maakt, hetgeen ruimte biedt voor de ambtenaar om zijn discretionaire ruimte in te zetten (Lipsky, 2010, p. 25; Evans, 2010, p. 53). Het *domination managerialism* perspectief stelt dat de rol van de manager dusdanig is vergroot dat deze de discretionaire ruimte van de ambtenaar volledig heeft ingeperkt. Het perspectief van *discursive managerialism* tenslotte stelt dat de werkcontext van ambtenaren die discretionaire ruimte noodzakelijk maken nog steeds aanwezig is, hoewel de rol van de manager inderdaad is vergroot. Ambtenaren beschikken volgens deze benadering nog steeds over een aanzienlijke mate van discretionaire ruimte (Evans, 2010, p. 158). In de literatuur bestaat geen consensus over de precieze impact van het management op de discretionaire ruimte van ambtenaren. Wel kan verwacht worden dat naarmate de invloed van het management sterker is, de discretionaire ruimte van de ambtenaar afneemt (Evans, 2010; Harris, 1998).

Naast de discretionaire ruimte van de ambtenaar zijn ook organisatiefactoren van invloed op de manier hoe beleidsdoelen in de praktijk worden uitgevoerd (Jewell & Glaser, 2006). De factoren autoriteit, verwachte rolverdeling, werkdruk en prikkels uit het framework zijn voor dit onderzoek van belang (Jewell & Glaser, 2006, p. 341). De overheid heeft bij het maken en uitvoeren van beleid verschillende doelen te bewerkstelligen. Deze doelen kunnen worden

herleid naar drie centrale waarden die voor het publieke domein van belang zijn: legitimiteit, rendement en betrokkenheid (Kruiter et al., 2015). Het is van belang om een balans te vinden tussen deze waarden, omdat de overheid de verantwoordelijkheid heeft om aan al deze waarden recht te doen (Kruiter et al., 2015, p. 38). Het aanbrengen van balans in de driehoek is een puzzel, omdat de verschillende waarden onderling met elkaar kunnen botsen (Kruiter et al., 2015, p. 72). Met name de waarde betrokkenheid, welke gaat over de mogelijkheid voor de inwoner om zelf bij te dragen aan een oplossing, is van belang om maatwerk te kunnen leveren (Kruiter et al., 2015, p. 24). In dit onderzoek wordt de Waardendriehoek toegepast op de fraudebestrijding in de gemeente Eindhoven.

## 4. Methode

De uitvoering van de Fraudewet is de afgelopen jaren verschillende malen onderzocht. In november 2014 publiceerde de Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een rapport waarin werd getoetst in hoeverre wat de Fraudewet voorschrijft in de praktijk gebeurt. De conclusie van dit rapport luidde dat gemeenten nog niet altijd de letter van de wet volgen en bijvoorbeeld onvoldoende boetes opleggen (Inspectie SZW, 2014). In een reactie op het onderzoek stelt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) dat het beter zou zijn indien de Inspectie rekening houdt met het feit dat gemeenten soms “pragmatische keuzes” moeten maken en niet altijd sec naar de wet kijken (Inspectie SZW, 2014, p. 31). De Nationale Ombudsman (2014) rapporteerde vervolgens over de ongewenste effecten van de Fraudewet in de praktijk. Inmiddels is de Fraudewet aangepast, waardoor uitkerende instanties de mogelijkheid hebben om wel onderscheid te maken in de wijze waarop zij schending van de inlichtingenplicht aanpakken (Kamerstukken 2015-2016, 34396, nr. 3). Er is echter nog geen onderzoek gedaan naar de implicaties van deze wetswijziging op de uitvoeringspraktijk van gemeenten. Dit onderzoek voorziet in een eerste beschrijving van de manier waarop de specialisten van de gemeente Eindhoven hun discretionaire ruimte waarderen en inzetten bij het aanpakken van uitkeringsfraude. In dit hoofdstuk wordt de gehanteerde methode beschreven en verantwoord. Na een beschrijving van de gebruikte onderzoeksmethode en informatiebronnen volgt een schema dat per deelvraag toont aan de hand van welke bron hierop een antwoord gevonden kan worden. Het hoofdstuk sluit af met een verantwoording over de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

### 4.1. Case study

Dit onderzoek voorziet in een beschrijving van de invloed van de discretionaire ruimte van ambtenaren op de manier waarop de gemeente uitkeringsfraude aanpakt. Daarnaast wordt de implementatie van het Eindhovense beleid om op het gebied van bijstand samen te werken met Stichting WIJeindhoven geanalyseerd. Het onderzoek heeft daarom een explorerend karakter (Boeije, 2012, p. 32). Een kwalitatief onderzoeksdesign biedt de mogelijkheid om de betekenis die de specialisten zelf aan discretionaire ruimte geven te onderzoeken en om het concept vanuit hun perspectief te bekijken (Baarda et al., 2013, p. 70; Boeije, 2012, p. 32). Er is gekozen voor een case study design, omdat deze methode het meest geschikt is om de dagelijkse werkwijze in een organisatie, in dit geval de gemeente Eindhoven, in kaart te brengen (Yin, 2014, p. 4). Binnen deze organisatie wordt het gebruik van de discretionaire ruimte van de specialisten onderzocht en dit wordt bekeken in samenhang met de werkcontext waarin zij werkzaam zijn en de mogelijke invloed van het management. Door de uitvoering van de Fraudewet in de gemeente te bestuderen aan de hand van de verschillende concepten ontstaat een totaalbeeld (Baarda et al., 2013, p. 60). Bovendien blijkt uit de literatuur dat de implementatie van beleid onder andere bepaald wordt door kenmerken die specifiek zijn voor de organisatie (Jewell & Glaser, 2006). Door een case study in de gemeente Eindhoven uit te voeren blijkt welke kenmerken van deze organisatie van invloed zijn op de implementatie van het gemeentelijk beleid tot samenwerking met Stichting WIJeindhoven.

### 4.2. Triangulatie

Om de validiteit van het onderzoek te vergroten is gebruik gemaakt van triangulatie van dataverzamelmethode (Baarda et al., 2013, p. 72). Er is informatie verkregen vanuit

bestaande databronnen, namelijk cijfers over de in de gemeente Eindhoven opgelegde bestuurlijke boetes voor uitkeringsfraude, vanuit een documentanalyse van de boeterapportages, vanuit semigestructureerde interviews en door observatie van een informatieavond van de specialisten Handhaving. In deze paragraaf worden de dataverzamelingmethoden nader toegelicht.

#### 4.2.1. Bestaande boetegegevens

Allereerst is gebruik gemaakt van de in de gemeente Eindhoven beschikbare gegevens over de boetes die voor uitkeringsfraude zijn opgelegd in de periode 2013 tot februari 2016. Dit overzicht betreft cijfers over het aantal opgelegde boetes, het aantal afbetaalde boetes en het aantal in februari nog openstaande boetes. Aan de hand van deze gegevens kon iedere opgelegde boete, 371 in totaal, in het debiteurensysteem van de gemeente worden teruggezocht. Van iedere boete wordt een rapportage opgemaakt die via het debiteurensysteem is in te zien. Een documentanalyse van deze rapportages bood inzicht in de mate van verwijtbaarheid zoals die per opgelegde boete is vastgesteld, in de reden van boeteoplegging volgens de specialist en in de omstandigheden die de klant noemt als reden waarom de boete zou moeten worden gematigd of ingetrokken.

#### 4.2.2. Semigestructureerde interviews

Ten tweede is informatie vergaard middels het afnemen van interviews onder specialisten Inkomen, specialisten Handhaving, hun leidinggevenden en de kwaliteitsmedewerker van de inkomensspecialisten. Bij de selectie van respondenten is gebruik gemaakt van *purposive sampling* (Boeije, 2012, p. 36). Dit betekent dat er gekozen is voor het interviewen van specialisten Inkomen en Handhaving op basis van hun taken met betrekking tot het bestrijden van uitkeringsfraude. Het zijn juist deze specialisten die te maken krijgen met de implicaties van de vernieuwde Fraudewet. Binnen de groep specialisten Handhaving, bestaande uit 12 personen, is gebruik gemaakt van *convenience sampling* (Baarda et al., 2013, p. 97). Volgens de leidinggevende van de handhavingsspecialisten was het in verband met een tekort aan capaciteit op de werkvloer niet mogelijk om een willekeurige selectie te maken van te interviewen specialisten. De leidinggevende heeft de contactgegevens van een viertal specialisten doorgegeven die tijd vrij konden maken voor een interview. Bij het akkoord gaan met de steekproef is rekening gehouden met de representativiteit ervan. De steekproef van de specialisten Handhaving betrof zowel boeteambtenaren als een strafrechtelijke handhaver en een handhaver die reguliere rechtmatigheidsonderzoeken uitvoert.

Binnen de groep specialisten Inkomen, ongeveer 35 personen, werd verondersteld een aselechte steekproef te trekken (Baarda et al., 2013, p. 94). De leidinggevende van de specialisten Inkomen heeft de oproep om mee te werken aan het onderzoek onder de afdeling verspreid. Hierop hebben vier specialisten Inkomen positief gereageerd waarna zij zijn geïnterviewd. Na het afronden van de dataverzameling middels interviews bleek de oproep echter verspreid onder slechts een deel van de inkomensspecialisten van de gemeente. De leidinggevende stond niet aan het hoofd van alle specialisten Inkomen, maar van een multidisciplinair team waarin een aantal specialisten Inkomen werkzaam zijn. De steekproef is echter wel representatief. De inkomensspecialisten worden willekeurig verdeeld over de multidisciplinaire teams en er bestaat dus geen voorkeur voor een bepaalde werkwijze binnen het team. Daarnaast bevatte de steekproef zowel inkomensspecialisten die al langere tijd werkzaam zijn en die de Fraudewet uit 2013 hebben uitgevoerd, als specialisten die nog vrij



nieuw zijn. De kwaliteitsmedewerker van de specialisten Inkomen is geïnterviewd op aanraden van één van de geïnterviewde inkomensspecialisten. Hier was sprake van een sneeuwbalmethode (Baarda et al., 2013, p. 98).

#### 4.2.3. Observatie

De derde manier waarop data is verzameld is door middel van het observeren van een informatieavond, georganiseerd door specialisten Handhaving. Deze avond werd georganiseerd om de gemeenteraadsleden te informeren over de werkwijze die gehanteerd wordt bij rechtmatigheidsonderzoeken. Na een presentatie over de algehele werkwijze en wettelijke waarborgen die daarbij in acht worden genomen, werd in groepen bestaande uit raadsleden en specialisten Handhaving casuïstiek uit de praktijk besproken. Voorafgaand aan de observatie is door middel van de literatuurstudie inzicht verworven in het onderwerp fraudebestrijding. De observatie kon daardoor worden toegespitst op specifieke onderwerpen die van belang bleken voor het onderzoeksonderwerp, zoals het afwijken van de wetgeving (Baarda et al., 2013, p. 183). Er was sprake van extensieve observatie: de onderzoeker participeerde zelf niet in de bijeenkomst, maar de specialisten en raadsleden waren op de hoogte van het feit dat de onderzoeker observeerde (Baarda et al., 2013, p. 187). Tijdens het observeren zijn theoretische- en reflectieve observatienotities gemaakt. Theoretische notities beschrijven een voorlopige verklaring van de onderzoeker ten opzichte van het geobserveerde. Reflectieve notities betreffen de ideeën van de onderzoeker zelf tijdens het observeren (Baarda et al., 2013, p. 197, 198).

#### 4.3. Operationalisatie

In deze paragraaf wordt toegelicht hoe de concepten discretionaire ruimte en maatwerk zijn geoperationaliseerd. De topiclijst die gebruikt is tijdens de semigestructureerde interviews wordt toegelicht, waarna wordt aangegeven welke methode van dataverzameling gebruikt is om een antwoord op de verschillende deelvragen te formuleren.

##### 4.3.1. Topiclijst

Tijdens het afnemen van de interviews is gebruik gemaakt van een topiclijst. Deze lijst met kernonderwerpen en –vragen is opgesteld naar aanleiding van de literatuurstudie. Uit de literatuurstudie is gebleken dat verschillende factoren van invloed kunnen zijn op het gebruik en de perceptie van de discretionaire ruimte van de specialisten. De topiclijst besteedt aandacht aan de mening van de specialisten ten aanzien van de aanpassingen in de Fraudewet, de kenmerken van de werkcontext, het contact dat zij hebben met het management en de mogelijkheden die zij zien om van de wetgeving af te wijken. Een aantal thema's kwam in ieder interview naar voren, maar op andere gebieden is de topiclijst aangepast al naar gelang de functie van de geïnterviewde. Tabel 3 biedt een overzicht van de onderwerpen die met de specialisten, de leidinggevenden en de kwaliteitsmedewerker besproken zijn. De topiclijsten zijn aan het rapport toegevoegd in bijlagen A t/m D.

Geïnterviewde	Onderwerpen op topiclijst
Allen	Functie en takenpakket
	Mening over aangepaste Fraudewet
	Mening over effect van Fraudewet
	Belangrijkste taak / wanneer tevreden over werk

<b>Specialisten (SI en SH)</b>	Werkwijze bij vermoedens van fraude
	Samenwerking met WIJeindhoven
	Afwijking gewenst (voorbeelden)? Mogelijk?
<b>Specialisten Handhaving</b>	Werkwijze boeteonderzoek: afwegingen, categorieën
	Werkwijze bij waarnemingen, huisbezoeken
	Strafrechtelijk onderzoek naar uitkeringsfraude
<b>Leidinggevende (SI en SH)</b>	Overleg en contact met specialisten
	Mening ten aanzien van afwijken wetgeving
	Belangrijkste taak van de specialist
<b>Kwaliteitsmedewerker</b>	Frequentie en criteria controle

Tabel 3: Kernonderwerpen van de gebruikte topiclijsten

#### 4.3.2. Waarden in de uitvoering van de Fraudewet

In het onderzoek wordt aandacht besteed aan de mogelijkheden die er zijn om maatwerk te bieden in het bestrijden van bijstandsfraude. Een mogelijkheid om dit te meten is door te analyseren in hoeverre de waarden uit de Waardendriehoek in de huidige uitvoering terugkomen. De operationalisatie van de waarden is weergegeven in Tabel 4. Iedere waarde wordt gemeten door een antwoord te formuleren op een subdeelvraag waarin de definitie van de waarde verwerkt is.

<b>Waarde</b>	<b>Gemeten door antwoord op vraag:</b>
Legitimiteit	Voldoet de Eindhovense fraudeaanpak aan geldende wet- en regelgeving?
Rendement	Wat levert de aanpak van bijstandsfraude de gemeente Eindhoven op?
Betrokkenheid	In hoeverre kunnen inwoners zelf initiatief nemen om de ontstane fraudeschuld af te lossen?

Tabel 4: Operationalisatie van de waarden uit de Waardendriehoek (Kruiter et al., 2015).

#### 4.3.3. Methode per deelvraag

Teneinde een antwoord te formuleren op de hoofdvraag van het onderzoek is deze verdeeld in vijf deelvragen. Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van een triangulatie van dataverzamelmethode. In Tabel 5 wordt duidelijk welke methode voor welke deelvraag is gebruikt.

<b>Deelvraag</b>	<b>Methode van dataverzameling</b>
1. Wat zijn de kenmerken van de werkcontext van de Eindhovense specialisten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Fraudewet?	Interviews
2. Op welke wijze gebruiken de specialisten van de gemeente Eindhoven hun discretionaire ruimte bij de bestrijding van bijstandsfraude?	Interviews, observatie
3. Wat is de invloed van het management op de discretionaire ruimte van de Eindhovense specialisten?	Interviews

4. Welke organisatiefactoren zijn van invloed op de implementatie van de samenwerking tussen de specialisten en de generalisten van Stichting WIJeindhoven?	Interviews
5. In hoeverre komen de waarden legitimiteit, rendement en betrokkenheid terug in de bestrijding van bijstandsfraude in de gemeente Eindhoven? a. <i>Voldoet de Eindhovense fraudeaanpak aan geldende wet- en regelgeving?</i> b. <i>Wat levert de aanpak van bijstandsfraude de gemeente Eindhoven op?</i> c. <i>In hoeverre kunnen inwoners zelf initiatief nemen om de ontstane fraudeschuld af te lossen?</i>	Interviews, observatie, boetegegevens

Tabel 5 – Gebruikte methode van dataverzameling per deelvraag

#### 4.4. Betrouwbaarheid en validiteit

Om de kwaliteit van het onderzoek te waarborgen is het belangrijk zorg te dragen voor de betrouwbaarheid en validiteit ervan (Baarda et al., 2013, p. 73). De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt bepaald door de mate waarin het onderzoek bij herhaling tot dezelfde conclusies leidt. Hiertoe is het van belang om het risico op toevallige invloeden van buitenaf te minimaliseren (Baarda et al., 2013, p. 74). Dit risico is in dit onderzoek zo klein mogelijk gehouden door de gebruikte methode uitvoerig te beschrijven en te verantwoorden. Daarnaast zijn de onderzoeksdata op zorgvuldige wijze verzameld. De interviews zijn opgenomen en vervolgens letterlijk getranscribeerd. Deze transcripties zijn ingevoerd in het analyseprogramma NVivo en in drie rondes gecodeerd (Boeije, 2012, p. 96). In de eerste ronde, het open coderen, zijn categorieën gemaakt van fragmenten uit de verschillende interviews die betrekking hebben op hetzelfde onderwerp (Boeije, 2012, p. 96). In de tweede ronde, het axiaal coderen, zijn deze categorieën aangevuld met subcategorieën of zijn categorieën die zeer sterk overeen kwamen samengevoegd (Boeije, 2012, p. 108). In deze ronde werd ook duidelijk hoe de respondenten betekenis geven aan de discretionaire ruimte die zij hebben. In de derde en laatste ronde, het selectief coderen, is gekeken hoe de verschillende categorieën aan elkaar te linken zijn en of hieruit een verklaring gevonden kan worden voor de betekenis die de specialisten geven aan discretionaire ruimte (Boeije, 2012, p. 115). Door zorgvuldig en systematisch te werk te gaan is het risico op toevallige invloeden van buitenaf op de onderzoeksresultaten geminimaliseerd. Een onderzoek dat valide is genereert resultaten die de werkelijke situatie weergeven (Baarda et al., 2013, p. 75). Dit wordt aangeduid met construct validiteit en interne validiteit (Yin, 2014, p. 239). Daarnaast is er externe validiteit, wat betekent dat de resultaten van het onderzoek te generaliseren zijn naar andere situaties dan de onderzoekssituatie (Yin, 2014, p. 238). De validiteit van dit onderzoek is op verschillende manieren gewaarborgd. Zo is er gebruik gemaakt van triangulatie van dataverzamelingsmethoden. Er is informatie gehaald uit interviews, maar ook uit cijfermatige boetegegevens en een observatie van een informatieavond georganiseerd door de specialisten Handhaving. Door informatie uit verschillende bronnen te halen worden inconsistenties tijdig duidelijk (Baarda et al., 2013, p. 75). Daarnaast is ‘member checking’ toegepast (Baarda et al., 2013, p. 77). De bevindingen ten aanzien van de werkwijze in Eindhoven zijn ter beoordeling voorgelegd aan de specialisten. Ook is na de eerste

analyseronde van de resultaten gesproken met ambtenaren van de gemeente die eerder gewerkt hebben aan plannen met betrekking tot de omgang met fraudeschulden. Daarnaast is gesproken met een generalist van Stichting WIJeindhoven om duidelijk te krijgen in hoeverre de bevindingen van het onderzoek door deze partij worden herkend.

#### 4.5. Conclusie

De vraag die centraal staat in dit onderzoek luidt: Wat zijn voor de ambtenaren van de gemeente Eindhoven de mogelijkheden voor het gebruik van discretionaire ruimte en het leveren van maatwerk in de uitvoering van de Fraudewet? Deze vraag wordt beantwoord middels een case study in de gemeente Eindhoven waarbij gebruik gemaakt wordt van triangulatie van dataverzamelmethode. Door middel van een observatie, interviews en een analyse van bestaande boetegegevens wordt inzichtelijk of en hoe de Eindhovense ambtenaren hun discretionaire ruimte gebruiken en welke factoren hierop van invloed zijn. Daarnaast blijkt in hoeverre in de uitvoering ruimte is voor maatwerk door een analyse van de focus op de legitimiteit, het rendement en de betrokkenheid van de inwoner.

## 5. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de bevindingen ten aanzien van de deelvragen van het onderzoek beschreven. Allereerst wordt ingegaan op de kenmerken van de werkcontext waarbinnen de specialisten Handhaving en Inkomen in de gemeente Eindhoven werkzaam zijn. Ten tweede worden voorbeelden gegeven van manieren waarop de specialisten hun discretionaire ruimte gebruiken, gevolgd door de mogelijke invloed van het management hierop. Ten vierde besteedt het hoofdstuk aandacht aan de wijze waarop de samenwerking met stichting WIJ Eindhoven door de specialisten wordt vormgegeven. Tenslotte volgt een bespreking van de mate waarin de waarden legitimiteit, rendement en betrokkenheid terug te zien zijn in de Eindhovense aanpak van bijstandsfraude.

### 5.1. Deelvraag 1 – Wat zijn de kenmerken van de werkcontext van de Eindhovense specialisten?

De geïnterviewde specialisten benoemen verschillende kenmerken van de context waarin zij zich bij het uitvoeren van hun dagelijkse werk bevinden. Deze kenmerken worden in deze paragraaf achtereenvolgens besproken. Na een beschrijving van de werkdruk en de oorzaken daarvan, wordt ingegaan op de verantwoordelijkheden die de specialisten geacht worden te nemen. Deze verantwoordelijkheden komen voort uit tegenstrijdige beleidsdoelen, waardoor het voor de specialisten onduidelijk wordt wat er precies van hen wordt verlangd.

In hun dagelijkse bezigheden ervaren met name de specialisten Handhaving een hoge werkdruk. Na een recente reorganisatie hebben zij naar eigen zeggen meer taken gekregen, waaronder de boeteonderzoeken, maar is het personeelsbestand niet evenredig meegegroeid. De afdeling is verantwoordelijk voor het adviseren van de inkomensspecialist bij de uitvoering van rechtmatigheidsonderzoeken, het onderzoeken van externe meldingen over mogelijke bijstandsfraude, de boeteonderzoeken en het doen van thematische controles onder de inwoners die bijstand ontvangen. De handhavingsspecialisten geven aan dat het hen met de huidige capaciteit van de afdeling niet lukt om al deze taken uit te voeren.

*“We hoeven niet te worden ontslagen omdat we geen werk hebben, maar wij lopen er nu tegenaan dat er heel veel dingen tegelijk spelen die wij als Handhavers moeten doen. Dat we echt moeten gaan zoeken: waar moeten we de tijd aan besteden.” (H2)*

Omdat de specialisten Handhaving niet aan alle taken toe komen hebben zij bepaalde taken geprioriteerd. Zij kiezen ervoor om de prioriteit te geven aan het uitvoeren van boeteonderzoeken en het ondersteunen van de inkomensspecialist bij rechtmatigheidsonderzoeken. Dit betekent dat het behandelen van externe fraudemeldingen en thematische controles in principe niet wordt opgepakt. Naast een groei in het aantal taken neemt ook het aantal bijstandsonvangers in de gemeente ieder jaar toe, zo stelt een handhavingsspecialist. De meest recente cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek bevestigen dat er ieder jaar meer inwoners van de gemeente Eindhoven zijn die bijstand ontvangen (CBS, 2016).

*“Het klantenbestand, de aanvragen, het groeit alleen maar. Er komen steeds meer klanten bij. [...] Dat heeft ook met de buitenwereld te maken. Er worden veel mensen ontslagen, die komen eerst in de WW terecht en na een bepaalde periode komen ze in de bijstand.” (H4)*

Het groeiend aantal bijstandsontvangers zorgt ook bij de specialisten Inkomen voor een hoge werkdruk. Het “caseloadbeheer” waarvoor zij verantwoordelijk zijn bestaat uit het monitoren van de bijstandsontvangers, het beoordelen van nieuwe aanvragen en het uitvoeren van rechtmatigheidsonderzoeken. Het groeiende klantenbestand heeft tot gevolg dat de inkomensspecialisten geen tijd meer over houden voor een jaarlijkse controle van het gehele klantenbestand. Slechts één van de geïnterviewde inkomensspecialisten geeft aan deze jaarlijkse controle nog uit te voeren.

Naast een hoge werkdruk is ook een kenmerk van de werkcontext dat beide typen specialisten soms te maken hebben met tegenstrijdige beleidsdoelen vanuit de organisatie. Dit betreft met name de samenwerking met Stichting WIJeindhoven. De specialisten Inkomen vertellen dat deze samenwerking pas sinds enkele maanden van start is gegaan en dat ze merken dat de generalist nog niet altijd voldoende kennis heeft over de nieuwe taken met betrekking tot bijstandsaanvragen. De generalist voert het intakegesprek, maar de inkomensspecialist heeft geen zicht op de inhoud van het gesprek. Het vermoeden van de specialisten dat de generalist nog onvoldoende kennis heeft, maakt dat de inkomensspecialisten zich afvragen in hoeverre een inwoner de inlichtingenplicht krijgt uitgelegd en begrijpt.

De specialisten Handhaving hebben als gevolg van de gestarte samenwerking met Stichting WIJeindhoven het gevoel in een spagaat te zitten. De gemeente wil graag dat met Stichting WIJeindhoven informatie over de bijstandsontvangers wordt uitgewisseld. De handhavingsspecialisten zien echter risico's aan het delen van informatie met een stichting die juridisch los van de gemeente staat. De wet- en regelgeving met betrekking tot de privacy houdt hen tegen. Een specialist Handhaving vertelt dat het hem niet duidelijk is in hoeverre hij informatie met de stichting mag delen zonder dat er juridische problemen ontstaan. Vanuit de organisatie wordt de wens tot samenwerking geuit, maar hoe dit precies moet gebeuren is volgens de specialist niet duidelijk gecommuniceerd.

*“...als ambtenaar loop ik er soms tegenaan dat het mij niet helder is [...] waar ik nu eigenlijk de grenzen mag opzoeken en welk grijs gebied ik in mag. Dat merk je nu al [...] dat er wel veel druk ligt om met WIJeindhoven samen te werken en daar informatie mee uit te wisselen. Aan de andere kant merk je dat de privacy nog niet goed is geregeld.” (H2)*

De samenwerking tussen de specialisten en Stichting WIJeindhoven bleek een terugkerend onderwerp in de interviews te zijn. Op deze samenwerking wordt nader ingegaan in paragraaf 5.4.

### 5.1.1. Conclusie

De specialisten Inkomen en Handhaving geven aan dat zij in hun dagelijks werk te maken hebben met een hoge werkdruk. Het klantenbestand blijft jaarlijks groeien, maar de capaciteit op de werkvloer groeit niet evenredig mee. Als gevolg hiervan hebben de specialisten onvoldoende middelen om alle taken uit te voeren waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Het aanbrengen van prioriteiten in de uit te voeren taken is volgens de specialisten dan ook noodzakelijk. Daarnaast hebben de specialisten te maken met tegenstrijdige beleidsdoelen vanuit de organisatie. De samenwerking met Stichting WIJeindhoven wordt aangemoedigd, maar de specialisten zijn onzeker over de precieze invulling hiervan. Het is niet altijd duidelijk

wat de gemeentelijke organisatie van de specialisten verwacht en bovendien strookt een intensieve samenwerking niet met de privacywetgeving waaraan de specialisten zich moeten houden. Dit resulteert in terughoudendheid in het samenwerken en informatie delen met Stichting WIJeindhoven. Hierop wordt in paragraaf 5.4 nader ingegaan.

## 5.2. Deelvraag 2 – Op welke wijze gebruiken de specialisten van de gemeente Eindhoven hun discretionaire ruimte bij de bestrijding van bijstandsfraude?

Bij het aanpakken van bijstandsfraude gebruiken de specialisten van de gemeente Eindhoven op verschillende manieren hun discretionaire ruimte. De in de vorige paragraaf beschreven werkcontext leidt er volgens de specialisten toe dat zij keuzes moeten maken in het aantal taken dat zij uitvoeren. Het aanbrenge van prioriteiten in het takenpakket is de eerste manier waarop de specialisten hun discretionaire ruimte inzetten. In deze paragraaf wordt daarnaast beschreven op welke drie andere manieren de discretionaire ruimte in de bestrijding van fraude wordt ingezet. Dit gebeurt tijdens de rechtmatigheidsonderzoeken, tijdens de boeteonderzoeken in de samenwerking met Stichting WIJeindhoven.

Zowel de specialisten Inkomen als Handhaving hebben hun discretionaire ruimte ingezet om een keuze te maken in welke taken zij wel en niet prioriteren. De prioriteit van de specialisten Handhaving ligt, naast de uitvoering van de boeteonderzoeken door de boeteambtenaren, bij het ondersteunen van de specialisten Inkomen die rechtmatigheidsonderzoeken uitvoeren. Deze ondersteuning kan de vorm aannemen van een consult vooraf aan het onderzoek waarin wordt besproken welke stappen genomen moeten worden. Ook is het mogelijk dat de specialisten Handhaving en Inkomen direct samenwerken tijdens het onderzoek, bijvoorbeeld bij huisbezoeken of gesprekken met de klant. De reden dat de handhavingsspecialisten deze taak prioriteren is enerzijds omdat de onderzoeken vanuit de inkomensspecialist relatief kortdurend van aard zijn, waardoor snel kan worden aangetoond dat de inlichtingenplicht is geschonden en hoe hoog het benadelingsbedrag is.

*“Dat zijn vaak de kortdurende onderzoeken. Het is zo dat die gemiddeld 7 à 8 uur duren, inclusief het consult. Terwijl de onderzoeken vanuit de meldingen, mede omdat je met twee mensen van de afdeling werkt, vaak een grotere tijdsbesteding zijn.” (H2)*

Anderzijds willen de specialisten Handhaving hun werkwijze graag “uitleren” aan de inkomensspecialisten, zodat zij in de toekomst minder aanspraak hoeven te maken op hulp vanuit de afdeling Handhaving. Zo wordt geprobeerd op de langere termijn de werkdruk van de afdeling Handhaving te verlagen.

*“Noem het het uitleereffect. [...] Het zou eigenlijk zo moeten zijn dat de specialist Inkomen niet al te vaak een beroep op ons doet. Dan zou hij het zelf moeten kunnen.” (LH)*

De tweede manier waarop de discretionaire ruimte wordt ingezet door de specialisten is bij de uitvoering van het rechtmatigheidsonderzoek. De specialisten Inkomen doen dit bijvoorbeeld door een klant een langere termijn te geven om de gevraagde stukken in te leveren.

*“Ik heb best vaak dat ik iemand uitnodig en daarnaast het verzoek heb om bankafschriften [...] mee te nemen. En dan kan iemand aangeven: ik ben het gewoon helemaal vergeten, excuus. Oké, dat kan. Maar dan spreken we wel af: ik wil dat je ze uiterlijk morgen inlevert.” (S2)*

In enkele gevallen wordt geen formeel onderzoek opgestart, maar voert de specialist een indringend gesprek met de klant. Uit onderstaand citaat blijkt dat de inkomensspecialist van mening is dat je per situatie moet kijken hoe je de gegevens die je ziet beoordeelt.

*“Sommige dingen vind ik het geheim van de spreekkamer. Dan kun je beter hard boe zeggen, in de hoop [...] dat hij stopt, [...] dan de hele formele weg volgen. Doet hij dat niet, dan spring je er bovenop. Dat is een beetje het spel, vind ik. [...] Daar gaan collega's verschillend mee om.” (S3)*

Daarnaast blijkt uit de observatie dat de specialisten Handhaving bij sommige casussen overleggen met de specialisten Inkomen en/of de generalist van Stichting WIJeindhoven over te nemen stappen. Tijdens de presentatie wordt gesteld dat er soms sprake is van een “grijs gebied” waardoor overleg over de te hanteren werkwijze gewenst is.

Een derde gebied waarop de specialisten hun keuze- en handelingsvrijheid toepassen is in de samenwerking met Stichting WIJeindhoven. Zowel de specialisten Inkomen als Handhaving vertellen dat zij het niet altijd eens zijn met de manier waarop de gemeentelijke organisatie graag wil dat de samenwerking wordt vormgegeven. Zo worden de specialisten geacht de generalist van Stichting WIJeindhoven in kennis te stellen wanneer een rechtmatigheidsonderzoek wordt gestart. De specialisten willen het moment waarop zij de generalist inlichten graag zelf bepalen en doen dit ook. De reden hiervoor is dat zij willen voorkomen dat het onderzoek wordt gefrustreerd doordat de generalist de klant inlicht over het op handen zijnde onderzoek. Een andere wens, geuit vanuit Stichting WIJeindhoven, is dat de inkomensspecialist de generalist inlicht wanneer de klant een hersteltermijn krijgt voor het inleveren van gegevens. De generalist wil er dan graag samen met de inwoner voor zorgen dat de stukken toch tijdig worden ingeleverd. De specialisten Inkomen vinden dit echter geen goed idee en lichten de generalist dan ook niet in over een hersteltermijn. Een inkomensspecialist legt uit waarom:

*“...dat willen wij niet, want de verantwoording blijft bij de klant. Gaan jullie [Stichting WIJeindhoven] de verantwoordelijkheid overnemen? Dat is niet de bedoeling. Dat is natuurlijk een stukje fraude-alertheid. Het kan zo zijn dat een klant gewoon ergens niet verblijft en daarom de stukken niet aanlevert.” (S2)*

De specialisten is ook gevraagd naar hun mening ten aanzien van de mogelijkheden die er zijn om af te wijken van de wetgeving. Alle geïnterviewde specialisten beoordelen de aanpassing van de Fraudewet, de invoering van de categorieën van verwijtbaarheid, als positief. Het sanctieregime zoals in 2013 ingevoerd was volgens hen “te rigide”. Onderscheid maken tussen doelbewuste en onbewuste fraudeurs was niet mogelijk.

*“Er zit nog wel wat nuance tussen echt fraude-fraude en een keer niet komen, maar daar heeft de wetgever niet helemaal goed over nagedacht.” (S1)*



Een boeteambtenaar vertelt dat de aanpassing van de wet ertoe geleid heeft dat er beter bepaald kan worden in hoeverre de inlichtingenplicht verwijtbaar is geschonden en vindt dit een positieve ontwikkeling.

*“Er was gewoon helemaal geen ruimte. Het was 100%, of 50% bij verminderde verwijtbaarheid. En het was vrij nauwkeurig gespecificeerd van: dat bedoelen we met verminderd verwijtbaar. Dat is nu door de aanpassingen ten goede gekeerd.” (H3)*

De vierde manier waarop discretionaire ruimte wordt toegepast door de Eindhovense specialisten is dan ook bij het bepalen van de verwijtbaarheid in het boeteonderzoek. De wet stelt dat de boeteambtenaar hierbij onder andere de omstandigheden van de persoon moet meewegen. Eén van de boeteambtenaren stelt dat de situatie waarin iemand verkeert een rol speelt in het uiteindelijke boetebesluit.

*“Het is allemaal een beetje op basis van je gevoel en op basis van wat het dossier laat zien. [...] Je hebt ook mensen die iets zitten te vertellen waarvan je denkt: hou maar op, dat lijkt nergens op. En bij sommige mensen heb je wel het idee: dit is wel echt heel erg triest.” (H1)*

Een andere boeteambtenaar echter wijst op de richtlijnen die er zijn om de mate van verwijtbaarheid vast te stellen. Volgens deze boeteambtenaar is er weinig ruimte om van de richtlijnen af te wijken.

*“...je komt bij de vraag: valt het onder de categorie verminderd verwijtbaar. Dat is misschien gevoelsmatig wel zo, maar als je puur kijkt naar de feiten is het bijvoorbeeld gewone verwijtbaarheid. Daar kom je niet onderuit. Als je dat gaat doen, dan doe je het bij de ene wel, bij een andere situatie niet... Dan krijg je meer koehandelen.” (H3)*

Uit het interview met een strafrechtelijke handhavingsspecialist blijkt dat de discretionaire ruimte bij strafrechtelijke onderzoeken minimaal is. Volgens deze specialist moet het rechtmatigheidsonderzoek in het strafrecht volgens strikte wet- en regelgeving plaatsvinden.

*“Je zit heel strikt aan procedures gebonden. In het strafrecht is dat veel strikter dan in het bestuursrecht. Je moet aan bepaalde criteria voldoen, wil jij iemand verdachte maken. Daarna moet je aan alle formaliteiten die aan een strafvordering hangen voldoen.” (H4)*

### 5.2.1. Conclusie

De aangepaste Fraudewet beoogt de discretionaire ruimte van ambtenaren die de wet moeten uitvoeren te vergroten. De specialisten van de gemeente Eindhoven vinden dit een positieve ontwikkeling. Uit de interviews blijkt dat de specialisten hun discretionaire ruimte op verschillende manieren inzetten. Ten eerste maken de specialisten naar eigen inzicht en in onderling overleg keuzes over de prioritering van de taken die moeten worden uitgevoerd. Ten tweede wordt tijdens het rechtmatigheidsonderzoek soms besloten om af te wijken van de vastgestelde stappen, bijvoorbeeld door een langere inlevertermijn te hanteren. Ten derde gebruiken zowel de specialisten Inkomen als Handhaving hun ruimte om de samenwerking met Stichting WIJ Eindhoven vorm te geven. Tenslotte geven de boeteambtenaren aan dat zij hun discretionaire ruimte gebruiken om de mate van verwijtbaarheid te bepalen. Wel speelt

het volgen van de richtlijnen een grote rol in het bepalen van deze verwijtbaarheid. De wijze waarop de specialisten hun discretionaire ruimte inzetten is te categoriseren naar het gebruik van de ruimte die de wet expliciet biedt, zoals het bepalen van de verwijtbaarheid, en het gebruik van de ruimte die hun functie in de gemeente Eindhoven met zich meebrengt, zoals het verlengen van de hersteltermijn en het kiezen van het moment waarop de generalist over een onderzoek wordt ingelicht.

### 5.3. Deelvraag 3 – Wat is de invloed van het management op de discretionaire ruimte van de Eindhovense specialisten?

De invloed van het management op het gebruik van de discretionaire ruimte van de specialisten is onderzocht door te kijken naar de mate en inhoud van het contact tussen de specialisten en hun leidinggevende. In deze paragraaf wordt allereerst besproken hoe vaak de specialisten contact hebben met hun leidinggevende en wat de inhoud hiervan is. Vervolgens vertellen de leidinggevendenden over de manier waarop zij de specialisten benaderen en wat hun mening is ten aanzien van het gebruik van de discretionaire ruimte die de wet biedt. Daarna wordt ingegaan op wat de specialisten als hun belangrijkste taak zien en of dit overeenkomt met wat de leidinggevende als belangrijkste taak van de specialisten aangeven.

De specialisten Handhaving overleggen af en toe met de leidinggevende, maar in deze overleggen gaat het meer over de organisationele- dan de inhoudelijke kant van het werk. Hetzelfde geldt voor het overleg tussen de specialisten Inkomen en hun leidinggevende, al geeft de leidinggevende van de inkomensspecialisten aan dat hij inhoudelijk op de hoogte is vanwege zijn eigen werkervaring als specialist. De inkomensspecialisten overleggen wat vaker met de leidinggevende wanneer zij willen afwijken van de gangbare werkwijze.

*“Ik mag zogenaamd niet meer van de inhoud zijn, maar ik ben één van de weinigen die nog wel het één en ander weet van de wetten. Omdat ik vroeger zelf ook casemanager ben geweest weet ik nog wel waar we het over hebben.” (LSI)*

De specialisten Inkomen en Handhaving geven aan dat zij niet het gevoel hebben dat ze over genomen besluiten verantwoording af moeten leggen aan de leidinggevende. Over het algemeen genomen voelt men zich vrij in de uitvoering van het dagelijks werk. De vrijheid die de specialisten voelen blijkt hen bewust gegeven te worden door de leidinggevendenden. Zo stelt de leidinggevende van de specialisten Inkomen dat hij erop vertrouwt dat ze toegerust zijn voor het werk dat ze moeten uitvoeren. Toch vindt hij het een goede zaak dat er overleg plaatsvindt wanneer een specialist van de wetgeving wil afwijken. Op deze manier kan hij de inkomensspecialist van advies voorzien.

*“Op het moment dat hij [de inkomensspecialist] het moeilijk heeft overlegt hij met zijn collega’s: samenkracht. En als je denkt, ik ga hier over de grens, en hij komt naar mij: nog meer samenkracht. [...] Dan neemt hij een besluit. [...] Het zou raar zijn als wij dan alles wat hij doet nog na gaan [...] kijken.” (LSI)*

Zoals in de vorige paragraaf werd beschreven zijn de specialisten positief gestemd over het gebruiken van de ruimte die de Fraudewet biedt. De leidinggevendenden vinden het eveneens belangrijk dat de specialisten hun discretionaire ruimte toepassen. Ook zij vinden de wet zoals

die in 2013 werd ingevoerd te rigoureuus. De leidinggevende van de inkomensspecialisten stelt dat hij “niet zo’n fan” was van de Fraudewet uit 2013. De leidinggevende van de afdeling Handhaving vond de wet “nogal kort door de bocht en zijn doel voorbijschieten”. Het gebruiken van de ruimte die de nieuwe Fraudewet biedt wordt, zoals onderstaande citaten aangeven, door de leidinggevendenden dan ook aangemoedigd.

*“...ik vind ook wel dat je er mee moet spelen. Je moet wel de individualiseringsruimte pakken die er op zit.” (LSI)*

*“Dan heb je nog altijd de wet uit te voeren, maar je hebt wel bandbreedtes. En ik vind dat je af en toe de bandbreedte mag opzoeken. Waarom zou je dat niet doen?” (LH)*

De leidinggevendenden en de specialisten zijn het met elkaar eens wat betreft het belang van discretionaire ruimte in de uitvoering van de wet. Een ander punt waarin zij met elkaar overeen komen is het capaciteitsprobleem op de afdeling Handhaving. Na de reorganisatie heeft de afdeling de boeteonderzoeken in het takenpakket erbij gekregen. De leidinggevende heeft toen aan de specialisten zelf gevraagd wie deze taak graag zou willen oppakken. Op basis daarvan is besloten wie boeteambtenaar werd en wie alleen rechtmatigheidsonderzoeken zou blijven doen. De leidinggevende van de afdeling Handhaving vertelt dat het huidige aantal specialisten niet voldoende is om alle taken omtrent fraudebestrijding uit te voeren.

*“In principe ben ik er voorstander van dat je datgene doet wat je leuk vindt en waar je goed in bent, dat is meestal wel parallel. En toen heeft één persoon gezegd dat [het boeteonderzoek] vind ik leuk om te doen. [...] We hebben één formatieplek gekregen voor de uitvoering van de boete, maar daar komen we niet mee uit.” (LH)*

De beide leidinggevendenden zien het als hun taak om ervoor te zorgen dat de specialisten hun werk goed uit kunnen voeren en op de plek zitten waar zij zich kunnen ontplooien. De leidinggevendenden spreken in termen van “faciliteren” wanneer zij het hebben over hun taak naar de specialisten toe.

*“Ik faciliteer en ik hou het een beetje in de gaten. En ik ben verantwoordelijk voor de kwaliteit. Faciliteren van hun werk, door ze te steunen in het zelf nadenken over hoe ze kunnen afwijken en waar ze wel de regels toepassen.” (LSI)*

De leidinggevende van de specialisten Handhaving geeft aan dat het management in zijn ogen zowel een faciliterende als een inhoudelijke kant heeft.

*“Mijn primaire taak is eigenlijk coachend en faciliterend leidinggeven. [...] Daarnaast, hoe ga je om met de boete, hoe richt je dat in, [...] dus kijken wat je nodig hebt, gebruik maken van de sterke punten van mensen. [...] Aan de ene kant het stukje coachen, managen, het HRM-gedeelte. Aan de andere kant de inhoud.” (LH)*

De belangrijkste taak van de specialisten Handhaving en Inkomen is volgens henzelf het vaststellen van het recht op bijstand. Iemand die geen recht heeft moet uit het klantenbestand worden gehaald en iemand die er wel aanspraak op maakt moet de juiste hoogte ontvangen

en aan zijn plichten voldoen. Het doel van fraudebestrijding is volgens de handhavingsspecialisten het behouden van draagvlak voor de sociale zekerheid in de samenleving. Hun leidinggevende benoemt dit eveneens als belangrijkste reden waarom er aan fraudebestrijding moet worden gedaan.

*“In het algemeen [...] als fraudebestrijders, [...] doen wij het goed als er draagvlak blijft bestaan voor het verstrekken van uitkeringen en voorzieningen. [...] En dat we niet te veel mensen in de uitkering krijgen die daar geen recht op hebben. Anders wordt het draagvlak onder het hele sociale fundament uitgehaald.” (LH)*

De leidinggevende van de inkomensspecialisten benoemt naast het vaststellen van het recht op uitkering ook het stimuleren van de uitstroom uit de uitkering als taak voor de inkomensspecialisten. De specialisten zelf hebben dit in de interviews echter niet benoemd.

*“Het recht op uitkering vaststellen. En daar waar mensen recht hebben ze het zo snel en goed mogelijk geven. En ze vervolgens weer ondersteunen om het van tijdelijke aard te laten zijn. Want laten we eerlijk zijn, in de bijstand moet je niet willen blijven zitten.” (LSI)*

De specialisten worden op hun werkwijze beoordeeld door de leidinggevende. Deze blijkt inhoudelijk niet altijd op de hoogte van de zaken waar de specialisten mee bezig zijn. Indien een leidinggevende inzicht wil krijgen in de besluiten die een specifieke specialist neemt, kan hij hierover informatie opvragen bij de kwaliteitsmedewerker. Deze trekt een steekproef uit de genomen besluiten van een specialist en beoordeelt in hoeverre deze specialist zich aan de voorgeschreven werkwijze heeft gehouden. Voor dit onderzoek is een kwaliteitsmedewerker geïnterviewd welke werkzaam is bij de specialisten Inkomen. De kwaliteitsmedewerker vertelt dat hij nagaat of de inkomensspecialist de juiste stappen heeft ondernomen in het rechtmatigheidsonderzoek. Als de inkomensspecialist van de gangbare werkwijze afwijkt is dit niet noodzakelijkerwijs verkeerd. Het is wel belangrijk dat de specialist duidelijk aangeeft waarom dit is gebeurd en om welke redenen. Indien er goed is gerapporteerd over de afwijkende stappen zal de kwaliteitsmedewerker de inkomensspecialist niet afrekenen op het inzetten van zijn discretionaire ruimte. Net als de leidinggevende blijkt ook de kwaliteitsmedewerker positief te staan tegenover het gebruiken van de ruimte die de wet biedt.

*“Ik ben soms wel pragmatisch. Achter iedere punt en komma kun je wel iets vinden, maar soms moet je kijken naar het geheel. [...] Soms zeg ik: oké de specialist heeft het zo ingestoken, zo kan het ook. Wettelijk zou het zo moeten, maar zo kan het ook en we komen tot hetzelfde resultaat.” (KM)*

### 5.3.1. Conclusie

De specialisten voelen zich in hun dagelijkse werkzaamheden vrij om besluiten te nemen, zonder dat zij de leidinggevende hierover hoeven in te lichten. Dit komt overeen met de manier waarop de leidinggevendenden graag zien dat de specialisten werken: als zelfstandige werknemers die in staat zijn naar eigen inzicht besluiten te nemen. Inhoudelijk zijn de leidinggevendenden niet van elke fraudezaak op de hoogte, maar indien de specialist behoefte heeft aan advies staan zij hiervoor open. De leidinggevende van de inkomensspecialisten overlegt in deze situaties wat vaker met zijn medewerkers dan de leidinggevende van de

specialisten Handhaving. Dit kan te maken hebben met het feit dat de inkomensspecialisten meer ruimte zien om van de geldende richtlijnen af te wijken dan de specialisten Handhaving. Het gebruiken van de discretionaire ruimte die de wet biedt wordt door de leidinggevenden als positief aangemerkt en de specialisten worden hier dan ook niet negatief op afgerekend. De leidinggevende van de afdeling Handhaving is het met zijn medewerkers eens dat er momenteel te weinig capaciteit op de afdeling is. Hierin komen de specialisten en de leidinggevende overeen. Wel lijkt er een verschil te zijn tussen wat de leidinggevende van de inkomensspecialisten de belangrijkste taak vindt van zijn medewerkers, namelijk het stimuleren van uitstroom uit de uitkering, en wat de specialisten zelf als belangrijkste taak zien, het vaststellen van het recht op uitkering.

#### 5.4. Deelvraag 4 – Welke factoren zijn van invloed op de implementatie van de samenwerking met Stichting WIJeindhoven?

Tijdens het afnemen van de interviews bij de specialisten Inkomen en Handhaving bleek de samenwerking met Stichting WIJeindhoven een terugkerend thema te zijn. Sinds maart 2016, twee maanden voordat de interviews voor dit onderzoek zijn afgenomen, werken de specialisten van de gemeente en de generalisten van de stichting met elkaar samen op het gebied van bijstand(sfraude). In deze paragraaf wordt beschreven wat de specialisten vinden van de samenwerking met Stichting WIJeindhoven en waar zij tegenaan lopen. Na een bespreking van de veranderingen in de taken van de specialisten wordt ingegaan op knelpunten en onduidelijkheid in de samenwerking. Tenslotte lichten de specialisten toe op welke wijze de samenwerking ten goede kan bijdragen aan fraudebestrijding.

Een duidelijke verandering in het takengebied van de specialist Inkomen is dat deze niet langer het intakegesprek voert. Dit is nu de taak van de generalist van Stichting WIJeindhoven. Tijdens dit intakegesprek wordt de inwoner verteld welke gegevens benodigd zijn voor het completeren van de bijstandsaanvraag. De inwoner stuurt vervolgens de benodigde gegevens naar de specialist Inkomen, die vaststelt of deze recht heeft op bijstand. Volgens de inkomensspecialisten komt het voor dat er onvolledige of onjuiste aanvragen door de generalist worden doorgestuurd. Volgens hen heeft de generalist nog onvoldoende kennis van de voorwaarden die gelden voor het recht op bijstand. Indien de aanvraag onvolledig is kan het voorkomen dat de inkomensspecialisten de persoon zelf uitnodigen om de benodigde gegevens helder te krijgen.

*“...het kan bijvoorbeeld ook zijn [...] dat de generalist bepaalde dingen niet heeft gezien. Bijvoorbeeld te veel vermogen. Of dat ze [...] inkomen hebben dat hoger is dan de bijstandsnorm. Dan koppelen wij dat wel terug van: luister, je hebt de aanvraag doorgestuurd naar ons, maar je had al kunnen zien dat er te veel vermogen of te veel inkomen was. Dus wij hebben de aanvraag afgewezen.” (S2)*

Over de ontoereikende kennis van de generalisten zijn de inkomensspecialisten over het algemeen begripvol. Men begrijpt dat de samenwerking pas net van start is gegaan en dat de generalisten nog niet alles weten. Het intakegesprek dient niet alleen om uit te leggen welke gegevens nodig zijn, maar ook om de inlichtingenplicht aan de inwoner uit te leggen. De inkomensspecialisten weten niet in hoeverre de generalist deze taak op zich neemt en of de inwoner de inlichtingenplicht goed begrepen heeft na het gesprek.

*“Dan is er een keukentafelgesprek geweest en er is een [aanvraag] setje uitgereikt. Of er heel veel uitgelegd is, of gevraagd... Dat is meestal niet zo.” (S3)*

De specialisten hebben het idee dat de generalist weinig tijd besteedt aan het uitleggen van de inlichtingenplicht, omdat deze volgens hen liever met de inwoner spreekt over de ondersteuning die nodig is.

*“...voor de WIJ-generalist is het wel een beetje rechten en plichten uitleggen [...] Dat is een lastig onderwerp voor een WIJ-generalist. [...] Die zit niet zo aan die plichten kant.” (LSI)*

Voor de specialisten is er sinds de samenwerking met Stichting WIJeindhoven ook een taak bij gekomen. Zij vinden deze taak echter niet duidelijk geformuleerd. De gemeente heeft de wens om informatie met de stichting uit te wisselen. De specialisten voelen zich hier echter niet altijd prettig bij, omdat zij zich geconfronteerd zien met de privacywetgeving. Stichting WIJeindhoven staat juridisch los van de gemeente, waardoor het delen van informatie over de inwoners niet zonder meer is toegestaan. Volgens de specialisten wordt er vanuit de gemeente geen duidelijke instructie gegeven over hoe met deze tegenstrijdige beleidsdoelen om te gaan. De handhavingsspecialisten hebben hier wel behoefte aan, omdat zij naar eigen zeggen uiteindelijk getoetst zullen worden op hun juridisch juist handelen. Zij willen daarom graag voldoen aan de geldende wet- en regelgeving. Tegelijk begrijpen zij dat de gemeente het uitwisselen van informatie met de stichting wil stimuleren om de dienstverlening te kunnen verbeteren.

*“Niet op papier. Je ziet wel dat er vanuit de organisatie vooral mondeling, en in samenwerking, projecten en groepsverband wordt gezegd: je moet met die WIJ-generalist aan de slag gaan. Maar er ligt geen werkinstructie, het is niet beschreven in een proces.” (H2)*

Zowel de specialisten Inkomen als Handhaving schetsen een duidelijk verschil in de rol die de generalist en die zijzelf hebben met betrekking tot uitkeringsfraude. De specialisten zien het als hun taak om het recht op bijstand vast te stellen. Indien er sprake is van een rechtmatigheidsonderzoek is het doel om aan “waarheidsvinding” te doen en zo de feiten boven tafel te krijgen. De generalist van Stichting WIJeindhoven is volgens de specialisten een ondersteuner van de klant en vertrekt vanuit diens vraag om ondersteuning. De generalist kijkt volgens hen dan ook vanuit het perspectief van de klant en hecht minder waarde aan het volgen van de wet- en regelgeving.

*“Wij hebben [...] onze regeltjes en wetgeving, en WIJeindhoven is meer maatschappelijk. Meer betrokken bij de klant, met de klant meedoen. Dat is af en toe een beetje... Dat botst weleens.” (S2)*

Een andere inkomensspecialist vult aan:

*“Dat is ook een move: de klant staat voorop, de vraag van de klant. De uitkering is niet meer zo belangrijk, want ja, we geven liever onterecht een uitkering dan iemand met drie kinderen op straat zetten.” (S3)*

De specialisten geven aan dat er wrijving ontstaat wanneer de generalist zich begeeft op het terrein dat volgens de specialisten aan hen behoort. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer de specialisten besloten hebben tot het stopzetten of niet toekennen van een uitkering en de generalist het hiermee oneens is.

*“...als we echt fraude constateren, mensen die moedwillig de boel besodemieteren, maar het zijn alleenstaande ouders [...] en WIJeindhoven is erbij betrokken, dan wordt alles uit de kast getrokken om maar te benadrukken hoe zielig het allemaal niet is. [...] Maar ik vind wel: [...] we zijn allemaal professionals, wij doen ook gewoon ons werk naar behoren. [...] Daar moet je ook op kunnen vertrouwen.” (H1)*

Deze verschillende taken kunnen volgens de specialisten echter ook aanvullend zijn. Waar de specialisten aan waarheidsvinding doen en bijvoorbeeld een boete opleggen voor bijstandsfraude, kan de generalist vervolgens met de inwoner kijken wat de implicaties van deze fraudeschuld op diens leven zijn. Een specialist Handhaving geeft bovendien aan dat hij door de samenwerking met Stichting WIJeindhoven weet naar wie hij een klant die met ernstige problemen kampt kan doorsturen. Het ondersteunen van inwoners met problematiek is immers een taak die volgens de specialisten bij de generalisten thuishoort.

*“Als wij in situaties terecht komen waarvan je echt kunt zeggen: deze persoon heeft hulp nodig, dan schakelen we wel de nodige instanties in die daar hulp kunnen bieden. In dit geval is dat vaak WIJeindhoven. [...] Wij constateren iets en dat leggen we dan neer bij de mensen die daar verstand van behoren te hebben.” (H4)*

#### 5.4.1. Conclusie

De samenwerking tussen de specialisten van de gemeente en de generalisten van Stichting WIJeindhoven is enkele maanden geleden gestart. Uit de interviews blijkt dat de specialisten op verschillende bieden problemen ondervinden in het aangaan van deze samenwerking. Voor de specialisten Inkomen is het onduidelijk in hoeverre de generalisten de taak om de inlichtingenplicht aan de inwoner uit te leggen oppakken. Voor de specialisten Handhaving is het onduidelijk of zij moeten meegaan met het beleid van de gemeente om informatie te delen, of met de privacywetgeving die het delen van informatie inperkt. Door deze tegenstrijdige wensen bevinden de specialisten zich naar eigen zeggen in een spagaat. Volgens de specialisten hebben zij en de generalist verschillende rollen. Deze kunnen aanvullend op elkaar zijn en zodoende zorgen voor een betere dienstverlening naar de klant. Zij kunnen echter ook zorgen voor wrijving. Deze wrijving ontstaat wanneer de specialisten het idee hebben dat de generalist hun besluit en professionaliteit in twijfel trekt.

#### 5.5. Deelvraag 5 – In hoeverre komen de waarden legitimiteit, rendement en betrokkenheid terug in de Eindhovense uitvoering van de Fraudewet?

In het onderzoek is ook aandacht besteed aan de wijze waarop de drie waarden uit de Waardendriehoek terugkomen in de uitvoering van de Fraudewet. Legitimiteit heeft betrekking op in hoeverre de uitvoering van de wet voldoet aan geldende wet- en regelgeving. Rendement gaat over de huidige kosten van de uitvoering en mogelijkheden voor besparing. Betrokkenheid tenslotte gaat over de mogelijkheden die inwoners van de gemeente Eindhoven zelf hebben om bij constatering van schending van de inlichtingenplicht bij te

dragen aan het herstellen van de situatie. In deze paragraaf worden de drie waarden achtereenvolgens beschreven.

### 5.5.1. Legitimiteit

In deze paragraaf wordt een antwoord geformuleerd op de vraag: Voldoet de Eindhovense fraudeaanpak aan de geldende wet- en regelgeving? In de interviews zijn er verschillende specialisten die hun twijfels uiten over de manier waarop de fraudebestrijding in de gemeente is georganiseerd. Doordat de gemeente geen onafhankelijke boeteambtenaren heeft, maar deze heeft ondergebracht bij de afdeling Handhaving, is de onafhankelijkheid van de boeteambtenaar juridisch moeilijk te verantwoorden. Een onafhankelijke boeteambtenaar is geen wettelijke plicht, maar volgens de specialisten vanuit juridisch oogpunt wel beter. De afdeling werkt bij sommige onderzoeken nauw samen, terwijl een boeteambtenaar niet mee mag werken aan het rechtmatigheidsonderzoek waarvoor hij een boete op moet leggen. In de praktijk wordt de onafhankelijkheid gewaarborgd door een onderzoek waaraan de ene boeteambtenaar heeft meegewerkt te laten beoordelen door een andere boeteambtenaar. Toch zouden de specialisten Handhaving liever een onafhankelijke boeteambtenaren aanstellen.

*“Juridisch lopen we een risico dat hier achteraf nog eens iemand zegt: hoe hebben jullie dat ooit kunnen bedenken. Dat ik en politieagent, en officier van Justitie en rechter tegelijkertijd moet zijn.”* (H2)

Het navolgen van de wet- en regelgeving wordt door de specialisten Handhaving als belangrijk element van hun werkzaamheden gezien. Dit blijkt ook uit de reden voor terughoudendheid in het delen van informatie met Stichting WIJeindhoven, welke ligt in de privacywetgeving. De specialisten hebben behoefte aan duidelijke beleidsregels waar zij zich bij het uitoefenen van hun werkzaamheden op kunnen beroepen. Zo ontstaat er een duidelijk kader waaraan hun handelen getoetst kan worden.

*“We hebben op dit moment een linkse raad, die mensen met problemen graag wil helpen. De wet geeft vaak die ruimte niet, dus zoeken we het in beleid. En in samenwerking met organisaties als WIJeindhoven. En dat is natuurlijk allemaal heel goed bedoeld, maar [...] de wetgeving, de jurisprudentie, zegt dat ik dit mag doen. En ik ben een handhaver, daar wil ik me aan houden.”* (H2)

Uit de observatie van de informatieavond van Handhaving voor gemeenteraadsleden bleek ook een focus op legitimiteit. In de plenaire presentatie werden de wettelijke waarborgen die in acht worden genomen bij de uitvoering van een rechtmatigheidsonderzoek benadrukt. Een huisbezoek vindt enkel plaats wanneer daar gegronde redenen voor zijn en deze methode wordt, net als waarnemingen, ingezet volgens het principe van subsidiariteit: het minst ingrijpende middel wordt het eerst gebruikt. Een handhavingsspecialist geeft tijdens het interview aan dat er in de organisatie het idee bestaat dat de afdeling Handhaving dermate focust op de legitimiteit van de werkwijze, dat ze als zogenaamde “boemannen” worden gezien.

*“Wat ik vaak [...] hoor is dat veel mensen over de afdeling Handhaving vinden dat wij blij worden van het afpakken van uitkeringen. [...] Alleen, [...] waarom leg je die huisbezoeken af? Om te kijken*



*of de situatie is zoals die wordt opgegeven. [...] We worden weleens als boemannen gezien. We vragen wat meer door, we zijn bezig met waarheidsvinding. En mensen vinden het niet altijd fijn dat de waarheid bekend is.” (H4)*

### **5.5.2. Rendement**

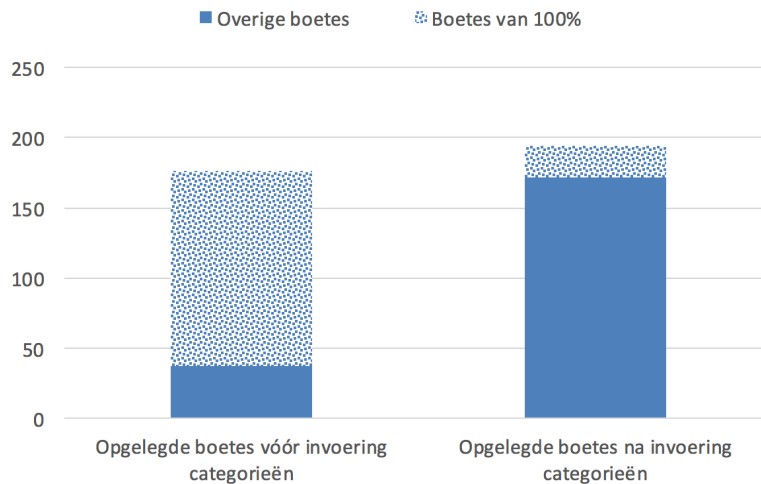
In deze paragraaf wordt een antwoord geformuleerd op de vraag: Wat levert de aanpak van bijstandsfraude de gemeente Eindhoven op?

De specialisten blijken zich bewust te zijn van de kosten die het opsporen en bestrijden van fraude met zich meebrengt. Deze kosten spelen een rol in de keuze om de prioriteit te leggen bij kortdurende fraudeonderzoeken. Bij deze onderzoeken kan in korte tijd worden vastgesteld dat de inlichtingenplicht is geschonden. Er volgt dan vaak een boete voor “gewone” verwijtbaarheid, omdat het aantonen van opzet veel geld en manuren kost.

*“Soms zeg je: luister, het besparingsbedrag wat we maximaal kunnen halen, de manuren die we erin moeten steken, die overschrijden het. [...] Dan kun je natuurlijk wel gaan investeren om nog zes of acht uur extra te investeren, om te kijken: kunnen wij ook nog aantonen dat iemand verder terug gefraudeerd heeft, wat soms heel lastig is om te bewijzen. [...] Dus laten we onze twee uurtjes nu als winst zien [...]. Dat is een mooie efficiënte werkwijze.” (H2)*

Een andere handhavingsspecialist bevestigt dat opzet aantonen voor de gemeente moeilijk is. Uit de boetegegevens van de gemeente blijkt dat een boete voor opzettelijke fraude sinds de invoering van de categorieën van verwijtbaarheid zelden wordt opgelegd. Hierbij moet worden opgemerkt dat vóór invoering van de categorieën in principe altijd een boete van 100% van het benadelingsbedrag werd opgelegd. Op basis van de gegevens uit Figuur 3 kan daarom niet worden gesteld dat opzettelijke fraude vóór invoering van de categorieën vaker werd aangetoond.

### Boetes vóór en na invoering categorieën



Figuur 3 – Opgelegde boetes van 100% afgezet tegen gematigde boetes (2013-2016)  
(Suites voor het Sociaal Domein, 2016)

Indien aangetoond wordt dat iemand bijstandsfraude pleegt wordt de uitkering stopgezet. Op die manier wordt voorkomen dat er nog meer gemeenschapsgeld wordt uitgegeven aan iemand die hier geen aanspraak op maakt. Bovendien wordt de geleden schade verhaald op de bijstandsontvanger door een boete- en fraudevordering op te leggen. De specialisten zijn echter pessimistisch over de kans dat de fraudeur de geleden schade daadwerkelijk herstelt. Volgens hen kost het aantonen van opzettelijke fraude vaak meer dan dat het oplevert. Ten eerste maakt het opleggen van een boete volgens de specialisten weinig indruk op de doelbewuste fraudeur. Het is voor deze persoon geen drempel voor het plegen van uitkeringsfraude. Ten tweede is de kans dat de boete- en fraudevordering worden terugbetaald volgens de specialisten zeer klein.

*“Je pakt iemand op dat moment wel van: dat klopt niet, we vorderen alles terug. Maar of je dat geld uiteindelijk weer terugkrijgt, die kans is natuurlijk minimaal.” (S1)*

De specialisten schatten de kans dat de geleden schade wordt hersteld als klein in om drie redenen. Om te beginnen vragen veel bijstandsontvangers die gepakt worden voor fraude direct daarna opnieuw een uitkering aan, omdat ze over geen ander inkomen beschikken. De gemeente mag deze mensen niet uitsluiten van bijstand. Het aantonen van bijstandsfraude toont daarom niet noodzakelijkerwijs tot uitstroom uit de uitkering. Ten tweede wordt bij het invorderen van de fraude- en boetevordering rekening gehouden met de beslagvrije voet. Dat betekent dat maandelijks slechts een klein bedrag kan worden ingehouden op de lopende uitkering. Tenslotte staat in het Debiteurenbeleid van de gemeente Eindhoven, naar artikel 58:7 van de Participatiewet, beschreven dat een fraudevordering na tien jaar kan worden kwijtgescholden (Gemeente Eindhoven, 2015b). Volgens de specialisten lopen doelbewuste fraudeurs die een hoge boete- en fraudevordering opgelegd krijgen de kans dat zij dit niet binnen tien jaar terugbetalen en dat de restschuld door de gemeente wordt kwijtgescholden. Dit zou ertoe leiden dat de geleden schade niet wordt hersteld.

Uit de boetegegevens van de gemeente Eindhoven blijkt dat ongeveer de helft, 48%, van het aantal opgelegde boetes nog niet is afbetaald. Deze gegevens vormen een momentopname van de openstaande boetes in februari 2016, toen het overzicht werd gegenereerd. Van boetes die onlangs zijn opgelegd is het niet verwonderlijk dat deze nog niet zijn afbetaald. In het bestand komen echter ook openstaande boetes voor die reeds in 2013 zijn opgelegd, zo blijkt uit Tabel 6.

Opleggingsjaar	Openstaande boetes op 26-02-2016
2013	16
2014	54
2015 (jan-jun)	42
2015 (jul-dec)	44
2016 (jan t/m feb)	23

Tabel 6 – Opgelegde en openstaande boetes in de gemeente Eindhoven  
(Suites voor het Sociaal Domein, 2016)

Uit deze gegevens kunnen nog geen conclusies worden getrokken over het rendement van de fraudebestrijding in de gemeente Eindhoven. De Fraudewet is drie jaar geleden in werking getreden en zodoende bestaan er nog geen gegevens over de lange termijn wat betreft de afbetaling van de boetes. De uitvoering van de Fraudewet blijkt op een andere manier ook beïnvloed door de waarde rendement. Al eerder werd beschreven dat de afdeling Handhaving na de reorganisatie het uitvoeren van boeteonderzoeken als extra taak heeft gekregen. Voor die tijd waren er in de gemeente twee onafhankelijke boeteambtenaren werkzaam. Volgens de specialisten is de keuze om de boeteonderzoeken onder te brengen bij de afdeling Handhaving vooral economisch van aard geweest.

*“Dat is gewoon vanuit de reorganisatie gekomen en ik denk ook vanuit de bezuinigingsgedachte, van: waar kunnen we dat pragmatisch neerzetten.” (H2)*

Uit de wijze waarop de specialisten Handhaving over deze verandering spreken blijkt dat zij dit geen goede verandering vinden. In de vorige paragraaf over de waarde legitimiteit werd reeds beschreven dat de handhavingsspecialisten liever met onafhankelijke boeteambtenaren zouden werken. Hieruit blijkt de spanning die er bestaat tussen onder andere de waarden legitimiteit en rendement.

### 5.5.3. Betrokkenheid

De manier waarop de Fraudewet in de gemeente Eindhoven wordt uitgevoerd biedt weinig ruimte voor eigen inbreng van de inwoner die de inlichtingenplicht schendt. Tijdens het hoorwederhoor heeft de inwoner weliswaar het recht om te vertellen waarom de plicht geschonden is en welke omstandigheden verzachtend zouden werken, maar daarna kan de inwoner zelf weinig meer doen. Na het opleggen van de fraude- en boetevordering wordt dit ingehouden op de uitkering of, als de inwoner inmiddels uit de uitkering is gestroomd, ingehouden op het salaris. In slechts één van de tien afgenomen interviews is ter sprake gekomen op welke wijze een inwoner met een fraudeschuld deze zelf zou kunnen wegwerken. De leidinggevende van de specialisten Inkomen stelt voor dat de inwoners beter beloond dan bestraft kunnen worden als het gaat om het verdienen van geld.

*“Ik geloof meer in bijvoorbeeld een inkomstenvrijlating. [...] Daar geloof ik meer in dan sanctioneren wanneer je iets niet doorgeeft. Ik ga denk ik harder lopen als ik weet dat wanneer ik 100 euro in de week bijverdien ik daar 25 euro van mag houden. [...] Dat vind ik motiverender.” (LSI)*

Uit wat de overige geïnterviewden vertellen over de huidige manier van sanctioneren blijkt wel dat zij hier niet tevreden over zijn. De impact van de boete is gering, omdat de inwoner er zelf weinig mee geconfronteerd wordt, behalve in diens portemonnee.

*“Nu krijgen ze een boete opgelegd. In sommige gevallen is die vijf euro per maand. Daar voelen ze niets van. Ze kunnen gewoon hun ding blijven doen. Of ze nu een jaar of twee jaar die vijf euro per maand gekort worden, daar liggen ze vaak niet zo wakker van.” (H4)*

De gemeentelijke organisatie lijkt wel open te staan voor een werkwijze waarin de betrokkenheid van de inwoner meer ruimte krijgt. Zo stelt de gemeente in een commissienotitie dat zij graag wil onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om fraudeschulden op een innovatieve manier af te lossen (Gemeente Eindhoven, 2016). Concrete ideeën ontbreken vooralsnog. Mogelijkheden om de waarde betrokkenheid meer aandacht te geven in de uitvoering van de Fraudewet in de gemeente Eindhoven wordt beschreven in hoofdstuk 8.

#### **5.5.4. Conclusie**

De specialisten vinden het van groot belang dat de fraudebestrijding in lijn is met de geldende wet- en regelgeving. Dit is terug te zien in de wijze waarop zij de Fraudewet toepassen, maar ook in de terughoudendheid die zij hebben voor samenwerking met Stichting WIJ Eindhoven. Met name de handhavingsspecialisten willen geen informatie met de stichting delen wanneer niet precies is vastgelegd wat wel en niet gedeeld mag worden. Hieruit blijkt een focus op legitimiteit. Volgens de specialisten kan het rendement van fraudebestrijding verbeterd worden. Het kost veel tijd om opzettelijke fraude aan te tonen en indien dit lukt is het niet vanzelfsprekend dat de fraudeur de geleden schade binnen afzienbare tijd terugbetaalt. Daarnaast zijn zij over het algemeen niet tevreden over een besluit dat de organisatie in hun ogen met betrekking tot het rendement van fraudebestrijding heeft gemaakt. De boeteambtenaren opereren niet onafhankelijk, maar zijn ondergebracht bij de afdeling Handhaving, volgens de specialisten om geld te besparen. Juridisch loopt de organisatie hiermee volgens de specialisten mogelijk een risico. Dit is een voorbeeld van de spanning die bestaat tussen de waarden, in dit geval tussen legitimiteit en rendement. De betrokkenheid van de inwoner zelf bij het herstellen van de situatie is momenteel zeer gering. De gemeente heeft in een notitie aangekondigd te willen verkennen welke mogelijkheden er zijn voor een innovatieve manier van het aflossen van fraudeschulden. Momenteel blijken er weinig tot geen opties te zijn waarbij de inwoner zelf actief bijdraagt aan het herstellen van de situatie. Een uitwerking van manieren waarop betrokkenheid meer aandacht kan krijgen in de uitvoering van de Fraudewet wordt beschreven in hoofdstuk 8.

## 6. Conclusie

Dit onderzoek geeft antwoord op de onderzoeksvraag: Wat zijn voor de ambtenaren van de gemeente Eindhoven de mogelijkheden voor het gebruik van discretionaire ruimte en het leveren van maatwerk in de uitvoering van de Fraudewet? Teneinde een antwoord te formuleren op de hoofdvraag is onderzocht of de specialisten van de gemeente over discretionaire ruimte beschikken, welke factoren deze ruimte beïnvloeden en hoe zij de ruimte gebruiken. Uit het onderzoek blijkt dat de specialisten Inkomen en Handhaving van de gemeente Eindhoven een aanzienlijke mate van discretionaire ruimte hebben in de uitvoering van de Fraudewet. Dit is het gevolg van de kenmerken van de werkcontext waarin zij zich bevinden, die het noodzakelijk maakt dat zij zelf keuzes maken in de prioritering van taken. Daarnaast staat de leidinggevende van zowel de specialisten Inkomen als Handhaving positief tegenover het gebruik van de discretionaire ruimte die de wet biedt. De specialisten worden door de leidinggevendenden gezien als zelfstandige professionals die in staat zijn om naar eigen kennis en inzicht keuzes te maken. Aan het begin van het onderzoek werd de verwachting geuit dat naarmate het management meer controlerend is, de discretionaire ruimte van de ambtenaar afneemt. Uit dit onderzoek blijkt het tegenovergestelde ook waar te zijn: naarmate het management minder controlerend is, neemt de discretionaire ruimte van de ambtenaar toe.

De ruimte van de Eindhovense specialisten reikt echter niet zo ver dat zij per fraudezaak maatwerk kunnen bieden. Maatwerk betekent dat de inwoner centraal staat en dat de gemeente bij de behoeften van de persoon aansluit. De inwoner kan zo actief bijdragen aan een oplossing. Een Eindhovense inwoner met een fraudeschuld kan momenteel zelf niet actief bijdragen aan het herstellen van de situatie, behalve door inhouding op het inkomen. De specialisten menen dat dit weinig impact heeft op de doelbewuste fraudeur en bovendien leidt tot een lang afbetalingstraject. De Fraudewet schrijft echter voor dat verwijtbare schending van de inlichtingenplicht wordt bestraft met een waarschuwing, een bestuurlijke boete of een strafrechtelijke sanctie en dat de boete wordt ingehouden op de uitkering of het inkomen. De specialisten leggen in de uitvoering van de wet de nadruk op de legitimiteit en vinden het dan ook van groot belang dat hun werkwijze aansluit bij de geldende wet- en regelgeving. De huidige Fraudewet maakt een alternatieve afbetaling van de fraudeschulden niet mogelijk en dit wordt door de specialisten dan ook niet gepropageerd. De betrokkenheid van de inwoner kan bij fraudeschulden worden vergroot, maar dit staat op gespannen voet met het rendement van fraudebestrijding. Het uitzoeken van de mogelijkheden voor alternatieve aflossing kost meer tijd dan het opleggen van een boete. Mogelijk staat dit ook op gespannen voet met de legitimiteit. De Stichting WIJ Eindhoven biedt volgens de specialisten wel kansen om maatwerk te leveren. Deze stichting biedt ondersteuning door naast de inwoner te staan en vanuit diens perspectief te onderzoeken wat mogelijk is. Door deze werkwijze bij fraudeschulden toe te passen kan de generalist bijvoorbeeld samen met de inwoner een plan maken over de wijze waarop de fraudeschuld binnen afzienbare tijd kan worden afgelost. Momenteel bestaan er echter nog knelpunten in de samenwerking tussen de specialisten van de gemeente en de generalisten van Stichting WIJ Eindhoven. Om de kansen voor het leveren van maatwerk te benutten dient eerst de samenwerking goed te verlopen. In de aanbevelingen in hoofdstuk 8 wordt beschreven welke stappen de gemeente hiertoe kan ondernemen.

## 7. Discussie

In deze paragraaf worden de resultaten van het onderzoek ingebed in de theorie die in hoofdstuk 3 werd beschreven. Uit het onderzoek blijkt dat de specialisten in Eindhoven in hun dagelijks werk te maken hebben met een hoge werkdruk en onvoldoende capaciteit om aan alle taken te kunnen voldoen. Daarnaast is volgens de specialisten niet altijd duidelijk in beleid vastgelegd wat er precies van hen wordt verwacht. De ontoereikende capaciteit en de beleidsonzekerheid komen overeen met twee kenmerken van de werkcontext van een ambtenaar zoals deze in de literatuur worden beschreven (Lipsky, 2010, p. 15, p. 27, p. 29). Deze twee kenmerken maken het voor de specialisten noodzakelijk om te prioriteren wat zij wel en niet uitvoeren en hierbij maken zij gebruik van *creaming*: de specialisten Handhaving geven de fraudeonderzoeken die door de inkomensspecialist zijn opgestart voorrang op het behandelen van externe fraudemeldingen (Lipsky, 2010, p. 107). Het derde kenmerk van Lipsky, een conflicterende relatie tussen de ambtenaar en het management, blijkt voor de specialisten in de gemeente Eindhoven echter niet op te gaan (Lipsky, 2010, p. 73). Er bestaat geen conflict, maar juist overeenstemming tussen de specialisten en hun leidinggevende met betrekking tot wat de belangrijkste taken zijn om uit te voeren en wat het doel is van fraudebestrijding. De leidinggevendenden vinden het bovendien een positieve ontwikkeling dat de specialisten de discretionaire ruimte die de Fraudewet biedt gebruiken. De stelling dat het management de discretionaire ruimte van de ambtenaar wil inperken op basis van dit onderzoek beoordeeld als onjuist (Lipsky, 2010, p. 168). Volgens Harris (1998) zou meer controle door de manager leiden tot een afnemende mate van discretionaire ruimte voor de ambtenaar (Harris, 1998, p. 859). Uit dit onderzoek blijkt dit verband ook de andere kant op te werken: minder controle door de manager leidt tot meer discretionaire ruimte voor de specialist.

De leidinggevendenden zien de specialisten als zelfstandige professionals en schrijven dan ook niet precies voor hoe zij hun werk moeten uitvoeren. Deze manier van leidinggeven komt overeen met het *discursive managerialism* zoals beschreven door Evans (2010, p. 31). Een mogelijke verklaring voor het feit dat de leidinggevendenden de specialisten ruimte geven in de uitvoering van hun werk kan gevonden worden in het feit dat in elk geval één van de geïnterviewde leidinggevendenden voorheen zelf als specialist werkzaam is geweest (Evans, 2010, p. 98). Bovendien zijn de leidinggevendenden niet puur gefocust op de doelen van de gemeentelijke organisatie, maar hebben zij ook oog voor het perspectief van de specialist (Lipsky, 2010, p. 168; Evans, 2010, p. 97).

De specialisten passen hun discretionaire ruimte op verschillende manieren toe. Hierin kan een onderscheid gemaakt worden tussen *de jure* discretionaire ruimte, het gebruiken van de ruimte die de wet expliciet biedt, zoals het vaststellen van de mate van verwijtbaarheid, en *de facto* discretionaire ruimte, het gebruiken van de ruimte die de specialist heeft door de organisatie die dit toestaat, zoals de leidinggevende (Evans, 2010, p. 33).

Het onderzoek bevestigt ook dat de implementatie van beleid niet alleen wordt beïnvloed door de discretionaire ruimte van de specialisten, maar ook door een aantal organisatiekenmerken (Jewell & Glaser, 2006). Deze organisatiekenmerken zijn van invloed op de samenwerking tussen de specialisten van de gemeente en de generalisten van Stichting WJJeindhoven. De organisatiefactoren autoriteit, verwachte rolverdeling, werkdruk en incentives bieden een verklaring voor de wijze waarop de specialisten deze samenwerking vormgeven (Jewell & Glaser, 2006, p. 341). Van de specialisten wordt door de organisatie

verwacht dat zij informatie delen met de stichting, om zo sneller te kunnen handelen bij vermoedens van uitkeringsfraude. De specialisten beschikken echter niet over de autoriteit om zelf te besluiten welke informatie wel en niet gedeeld kan worden (Jewell & Glaser, 2006, p. 341). Zij voelen zich daardoor onzeker en dit resulteert in terughoudendheid in het delen van informatie.

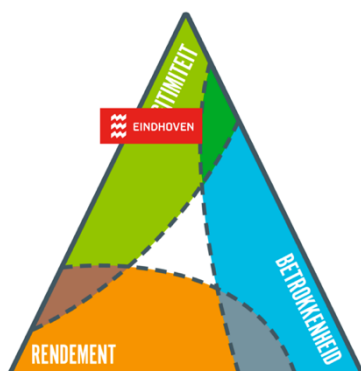
De belangrijkste taak van de specialisten is volgens henzelf en hun leidinggevenden het vaststellen van het recht op uitkering. Het onderzoek toont aan dat de specialisten zich dan ook in de eerste plaats toeleggen op de uitvoering van deze taak. De samenwerking met WIJeindhoven, die kan leiden tot een preventieve aanpak van problemen en het vergroten van de betrokkenheid van de inwoner, heeft voor de specialisten geen prioriteit (Jewell & Glaser, 2006, p. 344). Daarnaast blijkt er wrijving te ontstaan wanneer de generalist van de stichting zich naar mening van de specialisten begeeft op het terrein dat de specialisten toebehoort, namelijk het besluiten over het wel of niet toekennen of intrekken van een uitkering. Wanneer een generalist het besluit van een specialist in twijfel trekt wordt dit door de specialisten niet gewaardeerd. Volgens de specialisten heeft de generalist geen taak in het vaststellen van het recht op uitkering, maar juist wel in het ondersteunen van een inwoner die een boete krijgt opgelegd. De specialisten lijken er behoefte aan te hebben dat de verschillende rollen duidelijk benoemd en nageleefd worden (Jewell & Glaser, 2006, p. 341). De factor *werkdruk* lijkt met name voor de specialisten Inkomen een reden om de samenwerking met Stichting WIJeindhoven niet enkel als positief te zien (Jewell & Glaser, 2006, p. 341). Naar verwachting zou de generalist een taak van de specialisten overnemen, namelijk het intakegesprek, maar in de praktijk moeten de inkomensspecialisten er nog steeds op toezien dat tijdens het gesprek alles wordt behandeld dat de inwoner uitgelegd moet worden. De werkdruk neemt daardoor niet direct af. De factor incentives blijkt in grote mate verklarend voor de reden waarom de specialisten Handhaving terughoudend zijn in het delen van informatie met de stichting. De handhavingsspecialisten benoemen expliciet dat zij getoetst worden op of zij juridisch juist handelen (Jewell & Glaser, 2006, p. 341). Zij vinden het belangrijk om aan deze toetssteen te voldoen en willen dan ook handelen volgens de privacywetgeving. Het delen van informatie met Stichting WIJeindhoven brengt naar het idee van de specialisten de juridische juistheid van hun handelen in gevaar (Jewell & Glaser, 2006, p. 346).

Het framework van Jewell & Glaser (2006) blijkt niet alleen verklarend voor de wijze waarop de samenwerking tussen stichting WIJeindhoven en de specialisten wordt vormgegeven, maar ook voor het feit dat in de huidige werkwijze omtrent fraudebestrijding de nadruk ligt op de legitimiteit (Kruiter et al., 2015). Doordat de specialisten het als hun belangrijkste taak zien om het recht op bijstand vast te stellen en om juridisch juist te handelen, wordt de focus gelegd op legitiem handelen (Jewell & Glaser, 2006). Bovendien beschikken de specialisten niet over de autoriteit en de middelen om de inwoner zelf meer betrokken te laten zijn of het proces van fraudebestrijding efficiënter in te richten (Jewell & Glaser, 2006, p. 341). Voor een overheidsinstantie is het van belang om aan alle drie de waarden recht te doen (Kruiter et al., 2015, p. 38). De nadruk op legitimiteit brengt echter de waarden rendement en betrokkenheid in het gedrang (Kruiter et al., 2015, p. 73). De wijze waarop de gemeente Eindhoven meer balans aan kan brengen in deze drie waarden wordt uitgewerkt in de aanbevelingen in hoofdstuk 8.

Naar aanleiding van dit onderzoek kan gesteld worden dat, in tegenstelling tot wat Lipsky beschrijft, conflict tussen de ambtenaar en het management niet noodzakelijkerwijs een kenmerk is van de werkcontext van de hedendaagse ambtenaar. Door Lipsky wordt bovendien een positief verband verondersteld tussen de *aanwezigheid* van conflict tussen de ambtenaar en het management en de discretionaire ruimte van de ambtenaar (Evans, 2010, p. 158). Uit dit onderzoek blijkt echter ook een positief verband te bestaan tussen de *afwezigheid* van conflict tussen de ambtenaar en het management en de discretionaire ruimte van de ambtenaar. De stelling van Evans (2010) dat het management niet noodzakelijkerwijs de discretionaire ruimte van de ambtenaar inperkt, maar door een managementstijl genaamd *discursive managerialism* een aanzienlijke mate van ruimte toestaat, wordt in dit onderzoek bevestigd (Evans, 2010, p. 31). In dit onderzoek is de directe leidinggevende van de specialisten geïnterviewd. Deze leidinggevende behoort tot de eerste managementlaag boven de specialist zelf. Boven deze leidinggevende bestaan weer andere managementlagen, bijvoorbeeld het sectorhoofd en de directie. In vervolgonderzoek dat de invloed van het management op de discretionaire ruimte van de ambtenaar meet, is het van belang om de verschillende managementlagen mee te nemen. Het is mogelijk dat de manager die boven de voor dit onderzoek geïnterviewde leidinggevendenv valt, en minder dicht op de werkvloer van de specialisten zelf zit, wel meer gericht is op het behalen van de organisatiedoelen en er zodoende conflict ontstaat. In vervolgonderzoek is het eveneens van belang om onderscheid te maken tussen de *jure* en de *facto* discretionaire ruimte. Het management lijkt voornamelijk invloed te hebben op deze laatste vorm (Evans, 2010, p. 33). Tenslotte is vervolgonderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet in overige gemeenten in Nederland noodzakelijk, om aan te tonen of er sprake is van een balans van de drie waarden in het bestrijden van bijstandsfraude.



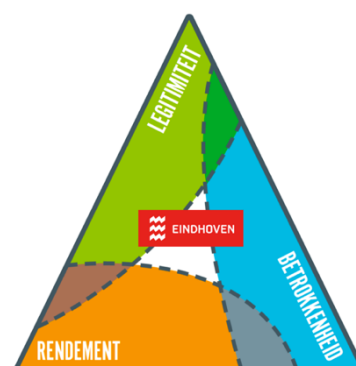
## 8. Aanbevelingen



Figuur 4: Huidige positie van fraudebestrijding in Eindhoven

Uit dit onderzoek blijkt dat de fraudebestrijding in de gemeente Eindhoven in de Waardendriehoek te positioneren is zoals weergegeven in Figuur 4. De specialisten Handhaving en Inkomen vinden het van groot belang om te voldoen aan de geldende wet- en regelgeving en de nadruk ligt op de legitimiteit van de werkwijze. Het rendement van de huidige manier van fraudebestrijding wordt door de specialisten verondersteld als laag. Men schat de kans dat een opgelegde vordering volledig wordt terugbetaald in als klein. Ook de betrokkenheid van de inwoner is gering: deze heeft niet de mogelijkheid om zelf bij te dragen aan het herstellen van de situatie.

In de commissienotitie Innovatie op Schuld van maart 2016 klinkt de wens om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om maatwerk te bieden aan inwoners met fraudeschulden, zonder dat dit de huidige wetgeving tegengaat (Gemeente Eindhoven, 2016). Maatwerk kan geboden worden door de betrokkenheid van de inwoner te vergroten, maar de legitimiteit moet hierbij niet in het geding komen (zie Figuur 5). Door een recente wetwijziging zijn de mogelijkheden hiervoor toegenomen. In mei 2016 is de nieuwe Fraudewet door de Tweede Kamer aangenomen, inclusief een amendement waarin wordt gesteld dat “gemeenten mee mogen werken aan een regeling waarbij schulden die zijn ontstaan door een verwijtbare overtreding van de inlichtingenplicht worden gesaneerd.” (Kamerstukken 2015-2016, 34396, nr. 24, p. 6). Door een schuldenregeling met de inwoner te treffen wordt diens betrokkenheid vergroot: de inwoner neemt zelf initiatief tot het aangaan van een regeling. Ook leidt dit tot een hoger rendement: de fraudeschuld wordt door alternatieve aflossing mogelijk in kortere tijd afgelost.



Figuur 5: Gewenste positie van fraudebestrijding in Eindhoven

De specialisten Inkomen en Handhaving van de gemeente werken op het gebied van de bijstand reeds samen met de generalisten van Stichting WIJeindhoven. Deze samenwerking blijft van belang wanneer de gemeente het treffen van een schuldenregeling voor inwoners met een fraudeschuld mogelijk wil maken. Uit het onderzoek blijkt dat in de samenwerking op een aantal punten momenteel nog onduidelijkheid bestaat. Om maatwerk bij fraudeschulden mogelijk te maken is het van belang om eerst deze onduidelijkheid bij zowel de specialisten als de generalisten weg te nemen. Onderstaande aanbevelingen gaan in op de huidige onduidelijkheden en bieden een praktische uitwerking van de wijze waarop de gewenste situatie uit Figuur 5 bewerkstelligd kan worden.

### Aanbevelingen met betrekking tot knelpunten en onduidelijkheid in de samenwerking

- Eén van de manieren waarop van de specialisten wordt verwacht met Stichting WIJeindhoven samen te werken is door het uitwisselen van informatie bij vermoedens van fraude en rechtmatigheidsonderzoeken. Het is voor de specialisten echter niet

duidelijk hoe zij aan de tegenstrijdige verwachting kunnen voldoen om enerzijds (privacygevoelige) informatie te delen en anderzijds de privacywetgeving te respecteren. Bij het ontbreken van duidelijke richtlijnen vallen de specialisten terug op dat wat zij aanmerken als hun kerntaak: het vaststellen van het recht op bijstand, waarbij de focus ligt op legitimiteit. Richtlijnen met betrekking tot het privacybeleid van de gemeente worden ontwikkeld naar aanleiding van het rapport 'Een open deur?' van de Rekenkamercommissie. **Het advies is om deze richtlijnen duidelijk te communiceren naar en af te stemmen met de specialisten. Indien de specialisten zich gesteund weten door privacybeleid zullen zij de samenwerking met Stichting WIJeindhoven beter invulling kunnen geven.**

Er bestaat bij zowel de specialisten als de generalisten onduidelijkheid over de manier waarop de samenwerking tussen de beide partijen precies moet worden ingevuld. Doordat de rol van de specialist en de generalist niet duidelijk is afgebakend, komt het in de praktijk voor dat de ene partij zich naar mening van de andere partij te veel op diens werkterrein begeeft. Dit zorgt voor ergernis en komt een intensieve samenwerking niet ten goede. **Het advies luidt dan ook om de taken en rollen van de specialist en die van de generalist duidelijk af te bakenen. Dit zorgt ervoor dat de beide partijen aanvullend op elkaar zijn en elkaars expertise waarderen.**


Sinds maart 2016 worden de intakegesprekken voor bijstandsaanvragen gevoerd door de generalisten van Stichting WIJeindhoven. De inkomensspecialisten hebben geen zicht op de inhoud van dit gesprek en weten zodoende ook niet in hoeverre de inlichtingenplicht aan de inwoner is uitgelegd. In een later stadium, bijvoorbeeld bij vermoedens van schending van de inlichtingenplicht, is het voor een inkomensspecialist moeilijk om te verifiëren of de inwoner voldoende op de hoogte was van de inlichtingenplicht. Bovendien vragen de specialisten zich af of de generalist voldoende kennis heeft om de plicht aan de inwoner uit te leggen. **Het advies luidt om de generalist voldoende toe te rusten voor het uitleggen van de inlichtingenplicht en om een korte rapportage te laten maken van het gesprek, zodat de inkomensspecialist hier in een later stadium op terug kan vallen.**

#### Aanbevelingen met betrekking tot een praktische uitwerking van maatwerk bij fraudeschulden

Door een schuldenregeling met een inwoner met een fraudeschuld te treffen wordt het voor de gemeente mogelijk om maatwerk te leveren. De generalist kan de taak op zich nemen om de inhoud van de schuldenregeling tussen de inwoner en de gemeente af te stemmen. Dit vraagt van de generalist een andere denkwijze, omdat men momenteel gewend is dat bij fraudeschulden "niets mogelijk" is. **Het advies luidt om per MDT een specifieke generalist aan te stellen die de taak krijgt deze schuldenregelingen af te stemmen, of de betrokken generalist hierin te ondersteunen.** Dit advies sluit aan bij de aanbeveling die voortkwam uit de Goede Gieren-pilot, om een specifieke generalist aan te stellen die kennis heeft over innovatieve mogelijkheden bij schuldhelpverlening.

Door de schuldenregeling te baseren op wederkerigheid wordt de inwoner gestimuleerd om actief bij te dragen. Indien de inwoner de gemaakte afspraken volgens de schuldenregeling niet nakomt, wordt alsnog overgegaan op het huidige systeem van invordering. Ook kan onderzocht worden welke manieren er zijn om uitstroom uit de uitkering te stimuleren in relatie tot het verlagen van de fraudeschuld. **Het advies**

**luit om samen met verschillende generalisten te onderzoeken wat een mogelijke invulling van een schuldenregeling kan zijn.**

 De specialisten Handhaving geven aan momenteel onvoldoende capaciteit te hebben om alle taken waarvoor zij verantwoordelijk zijn uit te voeren. Als gevolg hiervan worden externe fraudemeldingen en thematische controles slechts beperkt uitgevoerd. Dit verkleint de pakkans voor doelbewuste fraudeurs en komt het draagvlak in de samenleving niet ten goede. **Het advies luidt om onafhankelijke boeteambtenaren aan te stellen.** Dit is niet wettelijk verplicht, maar kan de onafhankelijkheid van de boeteambtenaar juridisch versterken. Het aanstellen van onafhankelijke boeteambtenaren wordt ook aangeraden door de Inspectie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW, 2014).

## Referenties

- Baarda, B., Bakker, E., Fischer, T., Julsing, M., Peters, V., Van der Velden, T., & de Goede, M. (2013). *Basisboek Kwalitatief Onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Noordhoff Uitgevers.
- Boeije, H. (2012). *Analysis in Qualitative Research*. SAGE Publications: London.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2016). Personen met een uitkering; uitkeringsontvangers per regio. Link verkregen via <http://goo.gl/E9spF8> op 06-06-2016.
- Centrale Raad van Beroep (2014). Uitspraak 24 november 2014. Zaaknummer 14-1949 WW. Link verkregen via <http://goo.gl/COMIFx> op 01-03-2016.
- Centrale Raad van Beroep (2016). Uitspraak 11 januari 2016. Zaaknummer 15/2099 WWB. Link verkregen via <http://goo.gl/PLlbZy> op 01-03-2016.
- Comité WIJeindhoven (2011). Eindhoven, de sociaalste: ontwikkeling van samenkracht.
- Delden van, P.J. (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening. Ontwikkelingsverloop en resultaten*. Eburon: Delft.
- Europa Nu (2016). Subsidiariteitsbeginsel. Link verkregen via <https://goo.gl/cLb172> op 16-06-2016.
- Evans, T. (2010). *Professional Discretion in Welfare Services. Beyond Street-Level Bureaucracy*. Ashgate Publishing Company: Burlington.
- Fenger, M. (2003). Institutionele ontwikkeling en dynamiek in het beleid voor werk en inkomen. In: Berghman, J., Nagelkerke, A., Boos, K., Doeschot, R., & Vonk, G. *Honderd jaar sociale zekerheid in Nederland*. Eburon: Delft, p. 77-91.
- Foldy, E. G., & Buckley, T. R. (2009). Re-Creating Street-Level Practice: The Role of Routines, Work Groups, and Team Learning. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, p. 23-52.
- Gemeente Eindhoven (2014). Procedure signaleren schending inlichtingenplicht.
- Gemeente Eindhoven (2015). PvdA: Initiatiefvoorstel aanvulling fraudewet "High trust, high penalty". Raadsnummer 15R6551.
- Gemeente Eindhoven (2015a). Commissie notitie: Handhaving Sociaal Domein. Raadsnummer 15R6517.
- Gemeente Eindhoven (2015b). Gemeenteblad nr. 63. Hoofdstuk 6: Debiteurenbeleid. p. 1-7.
- Gemeente Eindhoven (2016). Commissie notitie: Innovatie op schuld. Raadsnummer 16R6700.

- Harris, J. (1998). Scientific Management, Bureau-Professionalism, New Managerialism: The Labour Process of State Social Work. *British Journal of Social Work*, 28, p. 839-862.
- Hilhorst, P., Kruijer, H., & Velter, G. (2016). Pilot Innovatieve Schuldhulp Goede Gieren Eindhoven – maart 2016.
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014). *De boete belicht*. Programma Inkomenszekerheid, nummer R14/05.
- Jewell, C.J., & Glaser, B. E. (2006). Toward a General Analytic Framework. Organizational Settings, Policy Goals, and Street-Level Behavior. *Administration and Society*, 38 (3), p. 335-364.
- Kamerstukken (2011-2012). 33207, nr. 3: Wijziging van de wetgeving op het beleidsterrein van het ministerie van SZW in het kader van de harmonisatie en aanscherping van de sanctiemogelijkheden ter versterking van de naleving en handhaving en bestrijding van misbruik en fraude. Memorie van Toelichting.
- Kamerstukken (2015-2016). 34396, nr. 3: Wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete. Memorie van Toelichting.
- Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (2016). Beslagvrije voet. Normen beslagvrije voet 1 januari 2016. Link verkregen via <https://www.kbvg.nl/4099/> op 13-05-2016.
- Kruijer, H., Kruijer, A.J., & Blokker, E. (2015). *Hoe waardeer je een maatschappelijk initiatief? Handboek voor publieke ondernemers*. Wolters Kluwer: Deventer.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation: New York.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014a). Verzamelbrief gemeenten 2014-3, p. 1-3.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015). Vereenvoudiging beslagvrije voet en Kabinetsreactie op het preadvies 'Naar een nieuwe beslagvrije voet', p. 2.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015-2016). Rijksbegroting 2016 XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid. 34300 XV, nr. 1.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016). Kamerbrief: Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete.
- Nationale Ombudsman (2014). Geen fraudeur, toch boete. Onderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet. Rapportnummer: 2014/159.
- Preston-Shoot, M., & Wigley, V. (2002). Closing the Circle: Social Workers' Responses to Multi-Agency Procedures on Older Age Abuse. *British Journal of Social Work*, 32, p. 299-320.

RCF Kenniscentrum Handhaving (2015). Handvatten wijzigingen Fraudewet en boetebesluit. Overgangsjaar 2015.

Suites voor het Sociaal Domein (2016). Debiteurenmodule gemeente Eindhoven.

Terpstra, J. (2003). Toezicht op de sociale zekerheid tussen centrale controle en zelfregulering. In: Berghman, J., Nagelkerke, A., Boos, K., Doeschot, R., & Vonk, G. *Honderd jaar sociale zekerheid in Nederland*. Eburon: Delft, p. 105-117.

Yin, R. K. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. Fifth edition. Sage Publications: California.

## Appendix A. Topiclijst specialist Inkomen

Onderwerp: Procedure indien fraude wordt vermoed (werkwijze en mening Fraudewet)

Datum: \_\_\_\_\_

Code: \_\_\_\_\_

### Introductie

Afstudeeronderzoek bij gemeente Eindhoven (Bestuurskunde). Onderwerp: Fraudewet, met name de uitvoering daarvan. Ik ben benieuwd hoe u te maken krijgt met de Fraudewet en op basis van welke afwegingen u tot een besluit komt/keuzes maakt. Ik interview zowel specialisten Inkomen als –Handhaving. In dit interview zal centraal staan hoe het proces van een melding van fraude tot het onderzoeken ervan is ingericht en hoe u in uw dagelijks werk besluiten neemt. Daarnaast ben ik benieuwd wat u zelf van de Fraudewet vindt.

Het interview wordt anoniem verwerkt. Later graag uittypen voor analyse, daarom opnemen. Akkoord? Vooraf vragen?

### Inleiding en organisatie

- Kunt u toelichten **wat precies uw functie** is bij de gemeente Eindhoven, en met welke taken u zich dagelijks bezighoudt?  
[evt doorvragen naar verantwoordelijkheden etc.]
- Op welke manier krijgt u in uw werk **te maken met** uitkeringsontvangers?
- Ik heb begrepen dat de verschillende specialisten samenwerken in een **MDT**. Wie zitten er precies in dit team + Hoe ziet die samenwerking eruit?  
[hoe vaak elkaar spreken? Casuïstiek delen?]
- In hoeverre is er naast samenwerking met het MDT ook samenwerking met **stichting WIJ Eindhoven?**

### (Vermoedens van) uitkeringsfraude

- **Wanneer** gaat u zich bezighouden met een vermoedelijke fraudezaak?
- Hoe kan een vermoeden van uitkeringsfraude **bij u ontstaan of terecht komen?**
- Bekijkt u of een uitkeringsontvanger aan **alle voorwaarden** voldoet (sollicitatieplicht, tegenprestatie, etc.?) [zo niet: bij wie hoort dit thuis? Wat check jij precies?]
- Stel, u komt er achter dat iemand mogelijk extra inkomsten heeft. **Welke stappen gaat u ondernemen?** [vermoeden checken – adhv wat – doorsturen naar iemand?]
- **Spreekt u** de uitkeringsontvanger persoonlijk ten tijde van het onderzoek? En op andere tijden?

### Context klant

- Heeft u zicht op **de context** waarin een uitkeringsontvanger zich bevindt?  
[dat wil zeggen: de leefsituatie, eventuele problemen; of is het specifiek gericht op het domein werk en inkomen?]
- Bent u op de hoogte van **redenen die de inwoner zelf aanvoert** voor het niet tijdig inleveren van gegevens / het niet nakomen van de inlichtingenplicht?  
[wat voor redenen komt u tegen in de praktijk? Welke het meest?]

### Mening tav Fraudewet

- **De Fraudewet stelt** dat er bij schending van de inlichtingenplicht sprake is van fraude. Wat vindt u hiervan?
- Bent u op de hoogte van de **aanpassingen** in de Fraudewet (categorieën van verwijtbaarheid + boete naar draagkracht). Heeft dit uw werkzaamheden (tov eerst) gewijzigd?

## Ruimte

- In hoeverre hebt u **vrijheid** om zelf te bepalen of u iets als fraude bestempelt? En hoe maakt u deze **afweging**? [voorbeelden, casuïstiek]
- U overlegt binnen MDT en (evt) soms met WIJ. Op wat voor basis heeft u daarnaast contact met uw **leidinggevende**? Moet u naar de leidinggevende verantwoorden wat u doet? Als u afwijkt? Op wat voor basis meet de leidinggevende of u uw werk goed uitvoert?
- Houdt u zicht op wat er gebeurt nadat het vermoeden door uzelf is onderzocht of is doorgestuurd? [Wordt iets altijd doorgestuurd naar HH of doet u zelf wel eens iets af?]

## Mening tav huidige werkwijze

- Wat vindt u van de **wijze waarop het huidige proces** is ingericht van vermoeden van fraude → vervolgtraject?  
[mogelijke uitdagingen of verbeterpunten?]
- Bent u van mening dat de huidige werkwijze **bijdraagt aan het bestrijden** van uitkeringsfraude?  
[gemerkt in de praktijk?] → Indien afwijken van strikte wet: voel je je hier in gesteund?
- Wanneer bent u **tevreden** over uw werkzaamheden ten aanzien van uitkeringsfraude? Wat wilt u graag bereiken?

## Afsluiting

- Aanvullingen?
- Hartelijk dank



## Appendix B. Topiclijst specialist Handhaving en boeteambtenaar

Onderwerp: Werkproces naar boetebesluit (werkwijze en mening Fraudewet)

Datum: \_\_\_\_\_

Code: \_\_\_\_\_

### Introductie

Afstudeeronderzoek bij gemeente Eindhoven (Bestuurskunde). Onderwerp: Fraudewet, met name de uitvoering daarvan. Ik ben benieuwd hoe u te maken krijgt met de Fraudewet en op basis van welke afwegingen u tot een besluit komt/keuzes maakt. Ik interview zowel specialisten Inkomen als –Handhaving. In dit interview zal centraal staan hoe het proces van fraude- en boeteonderzoeken is ingericht en hoe u in uw dagelijks werk besluiten neemt. Daarnaast ben ik benieuwd wat u zelf van de Fraudewet vindt. Het interview wordt anoniem verwerkt. Later graag uittypen voor analyse, daarom opnemen. Akkoord? Vooraf vragen?

### Inleiding

- Kunt u toelichten wat precies uw **functie** is bij de gemeente Eindhoven, en met welke taken u zich dagelijks bezighoudt?
- Op welke manier krijgt u in uw werk **te maken met uitkeringsontvangers**?

### Werkwijze algemeen – focus op fraude

- Op welke manieren probeert u uitkeringsfraude aan het licht te brengen? [hoe vaak **controles**, selectief of algemeen – selectief, **op basis waarvan**?]
- Gaat u wel eens op **huisbezoek**? [wanneer? Wat gebeurt er dan precies; wie gaan er mee?]
- Wat doet u met uw **bevindingen na** een huisbezoek?
- Indien u uitkeringsfraude vermoedt/probeert te bewijzen, bent u verantwoordelijk voor het **hele proces of** is er een moment **van overdracht**? [wanneer en naar wie? En daarna?]
- Wat vindt u van de **omstandigheden** waarbinnen u uw werk moet uitvoeren: hoe is het bijvoorbeeld gesteld met de werkdruk? Kunt u naar uw mening voldoende tijd steken in het uitzoeken van een zaak? Komt bijstandsfraude veel voor? [onderbezetting: waardoor? Aan oplossing gewerkt?]

### Werkwijze fraudeonderzoek

- **Wanneer** gaat u zich bezighouden met een ‘zaak’? [wat heeft SI al gedaan, komt soms ook een zaak niet vanaf SI?]
- Krijgt u **voor het eerst** informatie over een zaak indien de SI zijn rapport naar u opstuurt? [wat stuurt SI precies door?]
- **Stel**, u krijgt een melding van [...] Wat gaat u vervolgens **doen**?
- Wat voor **redenen** hoort u vaak terugkomen? [in hoor/wederhoor en in rapportage SI]
- Zit er een **verschil** in de **redenen** die de burger aanvoert in het hoor/wederhoor en de reden die de SI heeft gerapporteerd?
- **Verschilt het proces** al naar gelang de reden die de burger aanvoert of standaard werkwijze? [Inzicht in mogelijke andere problematiek klant?]

### Samenwerking met SI bij fraude-/boeteonderzoek

- Op welke wijze heeft u nog **contact met de SI**? [omstandigheden? Laatste woord?]

### Werkwijze boetebesluit

- Welke rol speelt het **voorstel van de SI** in uw eindbeoordeling?
- Hoe **definieert** u de categorieën opzet – schuld – verwijtbaarheid – verm. verw?
- Kunt u beschrijven welke **afwegingen** u maakt om tot een **boetebesluit** te komen?  
vragen naar rol van:
  - aangevoerde reden door burger of situatiebeschrijving
  - bevindingen/voorstel SI
  - wetgeving
  - eigen oordeel
  - wens/protocol organisatie
  - andere afwegingen genoemd door ambtenaar
- Eerste boetes vanaf oktober 2013: oorzaak?
- Uitspraak CRvB 24-11-2014: wanneer jullie op de hoogte? En werkwijze aangepast?
- Uitspraak CRvB 11-01-2016: Wanneer jullie op de hoogte? En werkwijze aangepast?

### Werkwijze strafrechtelijke zaken

- Wanneer wordt iets een strafrechtelijke zaak?  
[Grens van >50.000 benadeling: kan ook eerder? Op basis waarvan? **Hoe vaak** komt een strafrechtelijke zaak voor op jaarbasis?]
- Hoe gaat u te werk indien er sprake is van een strafrechtelijke zaak?
- Verzamelen **bewijslast: hoe gaat dit? Lukt het** altijd?

### Beleidsvrijheid

- Komt het voor dat u wilt **afwijken** van de wetgeving?  
[zo ja, voorbeeldsituatie? wat doet u dan/heeft u gedaan?]
- Vindt u dat de **wet voldoende ruimte** biedt om af te wijken?  
[indien nee, wat zou in de wet veranderd moeten worden?]
- Wordt het binnen uw afdeling **aangemoedigd** om af te wijken?

### Mening huidige werkwijze + Fraudewet

- Wat vindt u van de wijze waarop het huidige proces is ingericht van vermoeden van fraude → boetebesluit?
- Wat is uw **mening over de Fraudewet** zoals die in 2013 werd ingesteld?
- Bent u van mening dat de huidige werkwijze **bijdraagt aan het bestrijden en voorkomen** van uitkeringsfraude?  
[gemerkt in de praktijk? Komt u **recidive** tegen?]

### Werkzaamheden + Contact mgt

- Wanneer bent u **tevreden over uw werkzaamheden** ten aanzien van uitkeringsfraude?  
[wat is voor u belangrijk in uw werk? Regels vs maatwerk?]
- Heeft u het idee dat u over uw werk **verantwoording moet afleggen aan de burger** die het betreft? [indien nee, aan wie dan verantwoording? indien ja, hoe doet u dit?]
- Spreekt u **met collega's en/of uw leidinggevende** over uw werkwijze?  
[hoe vaak overleg, waarover, schrijft mgt dingen voor of vrijheid?]
- Moet u **verantwoording afleggen** over uw werk aan uw **leidinggevende**?  
[indien ja: in welke vorm? Op basis waarvan wordt u beoordeeld?]

### Afsluiting:

- Aanvullingen?
- Hartelijk dank

## Appendix C. Topicijst leidinggevende Handhaving & Inkomen

Onderwerp: Contact medewerkers, werkwijze en mening Fraudewet

Datum: \_\_\_\_\_

Code: \_\_\_\_\_

### Introductie

Afstudeeronderzoek (Bestuurskunde) bij gemeente. Gericht op Fraudewet, focus op de uitvoering daarvan door specialisten HH en SI. Geïnteresseerd in de manier waarop zij hun werk uitvoeren, op basis waarvan zij besluiten nemen en wat zij zelf vinden van de wet- en regelgeving omtrent bijstandsfraude. Daarnaast ben ik geïnteresseerd in hoe het contact is met de leidinggevende, vandaar dat ik u ook interview. Anonieme verwerking, later uittypen voor analyse dus graag opnemen. Akkoord? Vooraf vragen?

### Inleidend

- Hoe zou u uw **functie** omschrijven en met welke **taken** houdt u zich dagelijks bezig? [gerelateerd aan bijstand(sfraude) of breder?]
- Hoeveel medewerkers vallen onder u?
- Sinds wanneer doet u dit werk / wat daarvoor gedaan?

### Fraudewet

- In hoeverre bent u **op de hoogte** van de wet- en regelgeving omtrent het aanpakken van bijstandsfraude? Wat vindt u hiervan? [noemen: eerst altijd 100% - categorieën – draagkracht; evt: omstandigheden]
- Is de Fraudewet naar uw mening/beeld **effectief** in het aanpakken en voorkomen van bijstandsfraude? [Waarom wel/niet; voorbeelden?]
- Zijn er punten waarop u de Fraudewet zou willen **aanpassen** en zo ja, welke? Waarom?

### Ruimte

- De minister stelt dat de gemeente de mogelijkheid heeft om in een **verordening** vast te leggen wat wordt verstaan onder **verwijtbaarheid**. Gebeurt dit ook in de gemeente Eindhoven?
- Er wordt in een rapport van de Nationale Ombudsman (2014) gesteld dat er meer ruimte moet komen voor gemeenten om maatwerk te bieden per fraudegeval. Er moet per geval bekeken kunnen worden wat er aan de hand is en de **omstandigheden** moeten worden meegewogen in de beoordeling voor een boete. Wat vindt u hiervan? [evt: rechtsongelijkheid?]
- Wat zijn uw ideeën over hoe de gemeente **maatwerk zou kunnen** bieden aan mensen die de inlichtingenplicht hebben geschonden? [naar welke factoren kijken? Verschillende aanpakken, op basis waarvan?]

### Contact mgt-spec.

- Op **welke basis** heeft u contact met uw medewerkers?
- Is er sprake van een ingesteld/regelmatig **overleg**? Ook wel eens **1-op-1**?
- **Waarover** gaan deze overleggen: inhoud, vragen vanuit de medewerker, controle?
- In hoeverre bent u op de hoogte van de werkzaamheden die uw medewerkers uitvoeren? [terugkoppeling: waar over? Zo nee, hoe houdt u in de gaten of het goed gaat? Wat **vindt u zelf** van frequentie en inhoud contact? Zit u vooral op de 'inhoud' of de 'mens'?]

### **Tevredenheid**

- Wat is volgens u **uw belangrijkste taak** als leidinggevende?
- Wat is volgens u de **belangrijkste taak van de specialisten** Inkomen?
- Wanneer voelt u zich **tevreden** over het werk dat u aflevert?

### **Afsluiting**

- Aanvulling?
- Hartelijk dank

## Appendix D. Topicijst Kwaliteitsmedewerker Inkomen

Onderwerp: Beoordeling van werkzaamheden specialist Inkomen

Datum: \_\_\_\_\_

Code: \_\_\_\_\_

### Introductie

Afstudeeronderzoek (Bestuurskunde) bij gemeente Eindhoven. Onderwerp: Uitvoering van de Fraudewet. Kijk hoe de uitvoering gaat door middel van a) interviews met Handhaving en SI en leidinggevendenden; b) lezen van boete-rapportages. Geïnteresseerd in de manier waarop zij tot hun besluiten komen. Daarnaast geïnteresseerd in hoe deze besluiten beoordeeld worden, daarom dit interview. Graag uittypen voor analyse: opnemen. Akkoord? Vragen?

### Inleidend

- Wat is precies uw **functie** en welke **taken** behoren hiertoe?
- Hoe lang heeft u deze functie al?

### Werkproces

- **Op welke wijze** controleert u het werk van de SI?
- Hoe **vaak** controleert u het werk van de SI?
- Op **basis waarvan** besluit u van welke SI u werk gaat controleren [random steekproef? Allemaal een keer? Op basis van signalen? Gevraagd?]

### Criteria

- **Waar let u op** bij het beoordelen van een besluit van een SI?
- Gaat u systematisch te werk – vast **stappenplan**?
- **Wie bepaalt** waar u op moet letten/welke criteria? [leidinggevende die dit vaststelt? Wetgeving?]
- Zijn er criteria die **zwaarder** wegen dan andere?
- Licht u de SI direct **in** dat u controleert?
- Heeft u **toegang tot de systemen** waarin de SI werkt? Hoe komt u aan materiaal?
- Wanneer is er volgens u sprake van een **goed besluit** geweest?

### Ruimte

- Hoe gaan volgens u de SI te werk: volgen ze de wet/regels, of merkt u dat ze proberen de ruimte op te zoeken / omstandigheden meewegen / 'soepel' zijn?
- Bent u op de hoogte van de **aanpassingen** in de Fraudewet? Wat vindt u hiervan?
- Wat **vindt u** van de Fraudewet (zoals in 2013 + zoals nu)

### Terugkoppeling

- Aan wie **rapporteert** u de bevindingen? [leidinggevende? Ook aan SI zelf? Hoe gaat dit?]
- Wat gebeurt er met de **bevindingen** die u heeft gedaan?
  
- Wat gebeurt er in de **toekomst** met de functie 'kwaliteitsmedewerker'?

