

Oorzaken van uitkeringsfraude: een dossieronderzoek

Onderzoeksrapport

<i>Auteur</i>	Tamara van der Mijn
<i>Opdrachtgever</i>	Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding
<i>Begeleiding UT</i>	Dr. M.D.T. de Jong
<i>Begeleiding RCF</i>	Drs. W. Heersink
<i>Datum</i>	3 juli 2009

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Theoretisch kader	5
2.1	Fraude en contraproductief gedrag van werknemers	7
2.2	Belastingfraude	9
2.2.1	Economische benadering	9
2.2.2	Sociaalpsychologische benadering	9
2.2.3	Het 'slippery slope' raamwerk	12
2.3	Sociale zekerheidsfraude	15
2.3.1	De tafel van elf	16
2.3.2	Eigenschappen van uitkeringfraudeurs	18
2.3.3	Redenen om uitkeringsfraude te plegen	19
3.	Onderzoeksmethode	21
3.1	Meetinstrument	21
3.2	Respondenten	22
3.3	Procedure & Analyse	22
4.	Resultaten	24
4.1	Fraudesoorten	24
4.2	Frauderedenen	25
4.3	Fraudereden en achtergrond fraudeur	28
5.	Conclusies en aanbevelingen	30
5.1	Beweegredenen uit de literatuur	30
5.2	Beweegredenen uit het dossieronderzoek	31
5.3	Aanbevelingen	32
6.	Discussie	34
	Bijlage 1: Overzicht frauderedenen	38

1. Inleiding

Sinds 2004 is er voor gemeenten in Nederland vrij veel veranderd op het gebied van bijstandsverlening aan personen die zelf niet kunnen voorzien in een inkomen; de Algemene Bijstandswet is veranderd in de Wet Werk en Bijstand. Dit heeft ervoor gezorgd dat gemeenten meer beleidsvrijheid hebben in de invulling en uitvoering van deze wet, maar ook dat ze zelf volledig financieel verantwoordelijk zijn (Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid [SZW], 2005, 2006). Om gemeenten hierbij te helpen heeft het ministerie van SZW de Tijdelijke Stimuleringsregeling Hoogwaardig Handhaven ingesteld. Het doel van deze regeling is de spontane nalevingbereidheid van de klant vergroten door middel van het vroegtijdig informeren van de klant, het optimaliseren van de dienstverlening, controleren op maat en daadwerkelijk sanctioneren (SZW, 2005, 2006).

Uit de evaluatie van dit concept in 2005 is gebleken dat de gemeenten 'uit de startblokken' zijn en op de goede weg zijn met het hoogwaardig handhaven. Er moet echter nog een verbeteringslag worden gemaakt op verschillende punten. Zo wordt in het handhavingsprogramma 2007-2010 van het ministerie van SZW aangegeven, dat de focus van fraudebestrijding zal worden verlegd van pakkans (repressie) naar naleving (preventie), waarbij er dus minder gestreefd wordt naar het vergroten van de pakkans van fraudeurs en meer naar een zo groot mogelijke naleving van de wet door uitkeringsgerechtigden (SZW, 2006). De gemeenten kunnen hier invulling aan geven op drie verschillende punten: het intensiveren van de aanpak van zwart werk door bijstandsgerechtigden, het omzetten van zwart werk in reguliere werkgelegenheid en het borgen van de implementatie van hoogwaardig handhaven (SZW, 2006).

Om de gemeenten te ondersteunen in het borgen van de implementatie van het hoogwaardig handhaven binnen de Sociale Dienst heeft het ministerie van SZW de Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding (RCF's) aangesteld om op regionaal niveau kennis en expertise te bundelen op het terrein van Hoogwaardig Handhaven. De ondersteuning wordt door de RCF's landelijk ingevuld middels het programma 'Verbindende Schakels'. Dit programma richt zich op een multidisciplinaire aanpak in interventieteams, het versterken van de informatiepositie van gemeenten, de ontwikkeling van de analysegestuurde handhaving en een eenduidige communicatie naar de cliënt.

In het handhavingsprogramma van het ministerie van SWZ wordt door een verschuiving van aandacht naar preventie het belang van communicatie aangeduid. In dit programma wordt dan ook de ontwikkeling van een communicatiestrategie voorgesteld met drie kernelementen: een landelijke bewustwordingscampagne, de verbetering van communicatie tussen de handhavingspartners en

communicatieplannen per wet/regelgeving en doelgroep. Het Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding Overijssel is hiermee als eerste coördinatiepunt van Nederland aan de slag gegaan en heeft een projectplan Handhavingscommunicatie opgesteld voor de regio Overijssel. Het doel van dit project is het ontwikkelen van een regionale communicatiestrategie, inclusief voorlichtingsmaterialen en communicatiemiddelen, die is gericht op het verhogen van de nalevingbereidheid van de bijstandsccliënten en het ontwikkelen van draagvlak bij de burger (Regionaal coördinatiepunt Fraudebestrijding [RCF], 2007). Er bestaan hierbij drie verschillende toe te passen vormen van communicatie: educatieve communicatie, dreigende communicatie en normatieve communicatie (RCF, 2007). Ook zijn er twee verschillende doelgroepen te onderscheiden, namelijk burgers in algemene zin en burgers met een uitkering. Deze laatste groep kan weer worden opgedeeld in leeftijd, leefvorm en uitkeringsduur. Ten slotte kan er met de verschillende communicatievormen ingespeeld worden op verschillende soorten van frauderisico: schending van de informatieplicht, onjuiste opgave van de woonsituatie, partnerfraude, verzwijgen van vermogen en verzwijgen van inkomsten uit werk.

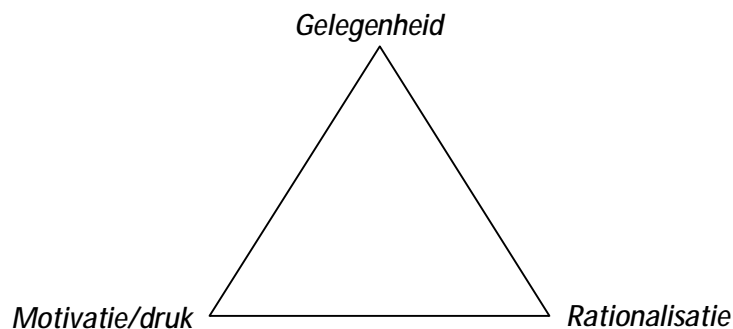
Om erachter te komen welke communicatievormen het beste toegepast kunnen worden op welke doelgroepen en frauderisico's is het noodzakelijk meer te weten te komen over de aard van het frauderen. Wanneer duidelijk is waarom uitkeringsgerechtigden precies frauderen, kan daar veel beter op worden ingespeeld met communicatie, zodat in het vervolg meer fraude voorkomen kan worden. In dit onderzoek is gekeken wat uitkeringsgerechtigden beweegt om fraude te plegen, om zo de communicatiestrategie optimaal af te kunnen stemmen op de cliënten. De hoofdvraag voor dit onderzoek is:

Wat zijn de beweegredenen van uitkeringsgerechtigden om uitkeringsfraude te plegen?

2. Theoretisch kader

Fraude is een veelomvattend begrip dat voorkomt in uiteenlopende vormen en contexten. Er bestaan verschillende definities van fraude en fraude hangt ook nauw samen met begrippen als misbruik, bedrog en vervalsing (Algemene Rekenkamer, 2008). De algemene definitie van fraude volgens de Van Dale is: 'bedrog, gepleegd door vervalsing van administratie'. De Algemene Rekenkamer (2008) definieert fraude als: 'opzettelijke misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te verkrijgen'. Fraude kan voorkomen binnen private organisaties, zoals fraude van werknemers gericht tegen het bedrijf waarvoor ze werken en fraude gepleegd door managers of directeuren van een organisatie (Duffield & Grabosky, 2001). Ook in de publieke sector kan sprake zijn van fraude; hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen interne fraude (fraude door ambtenaren of bestuurders binnen de overheid) en externe fraude (fraude jegens de overheid) (Algemene Rekenkamer, 2008).

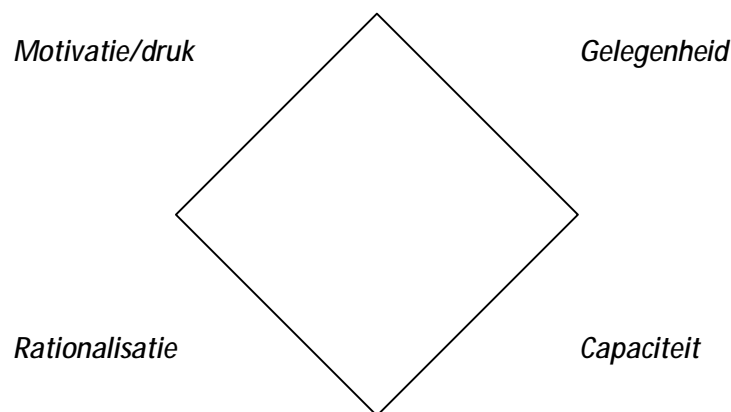
Op alle vormen van fraude is het concept de 'Fraudedriehoek' van toepassing (zie figuur 2.1). Zowel in de praktijk als in de wetenschap is de fraudedriehoek een veelgebruikte theorie. Deze geeft aan dat er drie elementen moeten zijn alvorens men geneigd is fraude te plegen. De drie elementen zijn gelegenheid, motivatie/druk en rationalisatie (Algemene Rekenkamer, 2008; Buckhoff 2001; Wells, 2001).



Figuur 2.1. De Fraudedriehoek

Gelegenheid houdt in dat er een mogelijkheid moet zijn om fraude te plegen. De gelegenheid om fraude te plegen is bijvoorbeeld groter voor een werknemer die de boekhouding alleen bijhoudt, dan voor een werknemer die dat samen doet met een collega. Gelegenheid alleen is echter onvoldoende om daadwerkelijk fraude te plegen. Om dit gedrag te vertonen is ook een bepaalde *motivatie* of *druk* nodig. Dit houdt in dat iemand een bepaalde verleiding of prikkel moet ervaren om over te gaan tot fraude. Een persoon die financiële problemen heeft, zal een grotere druk ervaren dan een persoon zonder problemen. Ten slotte moet er ook nog een bepaalde *rationalisatie* plaatsvinden voor het plegen van fraude. De fraudeur moet de fraude voor zichzelf goed kunnen rechtvaardigen. Een voorbeeld hiervan is dat iemand fraudeert, omdat hij of zij vindt dat de reguliere beloning voor zijn of haar prestaties niet hoog genoeg is.

Wolfe en Hermanson (2004) menen dat er iets ontbreekt in deze fraudedriehoek en breiden de driehoek uit naar een 'Fraudediamant' door er het begrip capaciteit aan toe te voegen. Deze diamant, die meer als ruit gezien moet worden, staat schematisch weergegeven in figuur 2.2.



Figuur 2.2. De Fraudediamant

Ze redeneren dat naast gelegenheid, motivatie en rationalisatie ook de capaciteit van een persoon van belang is bij frauderen. Volgens hen spelen iemands persoonlijke eigenschappen en bekwaamheid een grote rol in het wel of niet plegen van fraude. Wanneer alle elementen van de fraudedriehoek aanwezig zijn, maar de capaciteit om daadwerkelijk te frauderen ontbreekt, zal fraude uitblijven. Wolfe en Hermanson bekijken de fraudediamant vooral vanuit een organisatorisch

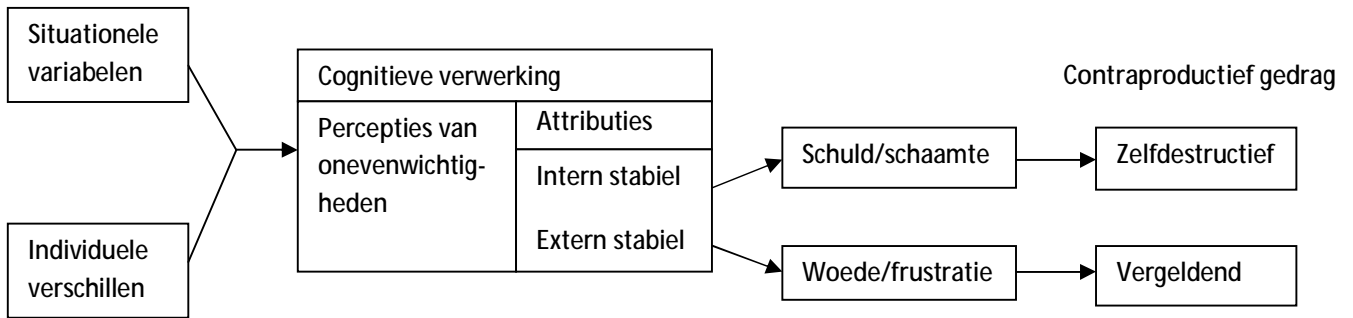
context en menen dat capaciteit gebaseerd is op persoonlijke eigenschappen als positie of functie in een bedrijf, mate van intelligentie, mate van zelfvertrouwen en een sterk ego, vaardigheid in aandringen bij anderen, effectief liegen en immuniteit voor stress.

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de bestaande fraudeliteratuur in verschillende domeinen. In paragraaf 2.1 zal allereerst worden ingegaan op fraude door werknemers en andere vormen van contraproductief gedrag in organisaties. Een in de literatuur veel besproken vorm van fraude gericht tegen de overheid is belastingfraude. Dit onderwerp wordt behandeld in paragraaf 2.2. Paragraaf 2.3 gaat ten slotte dieper in op het soort fraude waar veel minder onderzoek naar gedaan is, maar waar dit onderzoek wel om draait: uitkeringsfraude.

2.1 Fraude en contraproductief gedrag van werknemers

Naar het plegen van fraude binnen organisaties is vrij veel onderzoek gedaan. Binnen organisaties kan zowel fraude door het management als door werknemers plaatsvinden. Deze laatste vorm van fraude is vergelijkbaar met fraude van burgers tegenover de overheid. Het gaat immers om individuen die frauderen tegenover een organisatie (de overheid of een bedrijf). Werknemersfraude is een onderdeel van het veelomvattende begrip 'counterproductive work behavior', oftewel contraproductief gedrag van werknemers op het werk. Dit is het gedrag van een werknemer dat ervoor zorgt dat de organisatie en/of leden van die organisatie benadeeld worden (Martinko, Gundlach & Douglas, 2002). Fraude is hier een onderdeel van. Naar de beweegredenen van werknemers om contraproductief gedrag te vertonen is meer onderzoek gedaan dan naar werknemersfraude, belastingfraude en uitkeringsfraude alleen. Omdat fraude een onderdeel is van contraproductief gedrag is het denkbaar dat de beweegredenen voor dit gedrag vergeleken kunnen worden met de beweegredenen om te frauderen. In deze paragraaf zal dan ook verder ingegaan worden op contraproductief gedrag van werknemers.

Het onderwerp contraproductief gedrag op het werk heeft veel aandacht gekregen in de wetenschap, waardoor er verschillende theorieën en perspectieven hierover zijn ontstaan. Martinko e.a. (2002) geven een uitgebreid overzicht van de verschillende studies en concluderen dat er veel overlap is in de beschikbare theorieën. Op basis van hun literatuuronderzoek hebben ze voor het ontstaan van contraproductief gedrag op het werk een causaal model opgesteld (zie figuur 2.3).



Figuur 2.3. Causaal redentiemodel voor contraproductief gedrag (Martinko, Gundlach & Douglas, 2002)

Het model laat zien dat contraproductief gedrag veroorzaakt kan worden door zowel situationele variabelen (bijvoorbeeld een inflexibel beleid, ongunstige arbeidsomstandigheden en een vervelende organisatiecultuur) als individuele verschillen tussen werknemers (bijvoorbeeld iemands attributiestijl, een lage mate van zelfvertrouwen en een lage eigeneffectiviteit). Op basis van de situationele variabelen en waargenomen individuele verschillen vindt er bij de werknemer een cognitieve verwerking plaats, die bestaat uit twee stappen. Tijdens stap één neemt de werkgever bepaalde onevenwichtigheden waar, zoals een oneerlijkheid in het bedrijf. Tijdens stap twee schrijft de werknemer deze situatie toe aan interne of externe factoren. Bij een interne stabiele attributie leidt dit tot schuldgevoel en schaamte van de werknemer, wat vervolgens leidt tot contraproductief gedrag dat zelfdestructief is. Bij een externe stabiele attributie leidt dit tot frustratie en woede, wat vervolgens leidt tot contraproductief gedrag dat vergeldend is voor het bedrijf (Martinko e.a., 2002). Het plegen van fraude valt onder vergeldend gedrag, aangezien dit de organisatie schade toebrengt.

Marcus en Schuler (2004) richtten zich in tegenstelling tot Martinko e.a. op het vergelijken van verschillende theorieën in plaats van het integreren ervan. Ze vonden een sterk bewijs voor de 'General Theory of Crime' van Gottfredson en Hirschi (1990), ook wel de 'Self-Control Theory' genoemd. Deze theorie gaat ervan uit dat 'de neiging om handelingen te voorkomen waarvan de lange termijncosten de kortstondige voordelen overtreffen' de belangrijkste voorspeller is van alle soorten crimineel gedrag, dus ook contraproductief gedrag. Dit wordt de mate van 'self-control' (zelfcontrole) genoemd. Iemand met een hoge mate van controle over zijn of haar doen en laten, zal volgens Gottfredson en Hirschi in alle perioden van zijn of haar leven minder geneigd zijn crimineel gedrag te vertonen dan iemand met een lage controle over zichzelf. Marcus en Schuler ontdekten in

hun onderzoek dat deze mate van zelfcontrole ook veruit de belangrijkste voorspeller is van contraproductief gedrag en konden dus de self-control theory bevestigen.

2.2 Belastingfraude

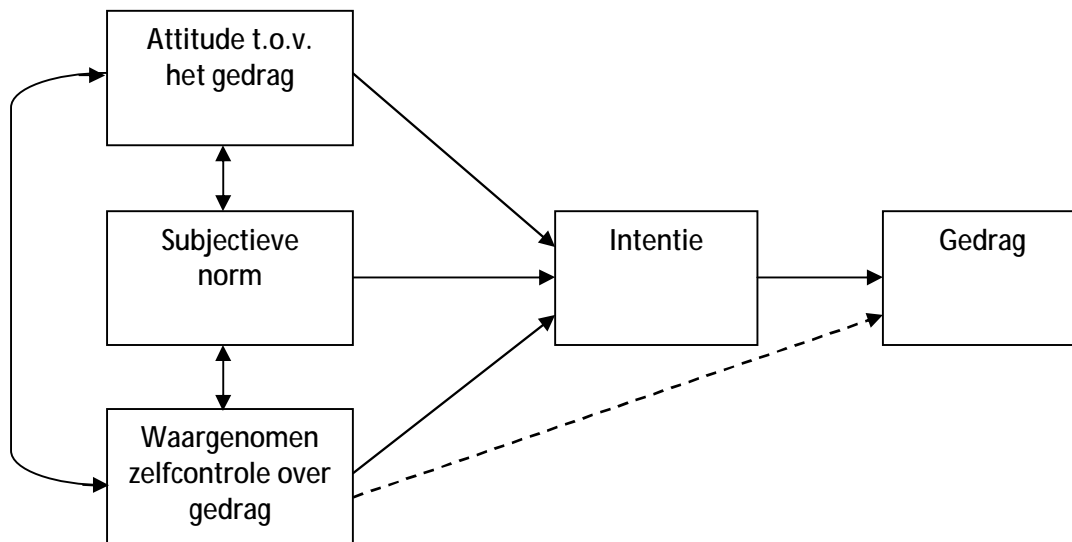
2.2.1 Economische benadering

Over belastingontduiking en belastingnaleving is veel geschreven. De meeste aandacht gaat hierbij uit naar economische modellen van belastingontduiking en belastingnaleving. Deze benaderen belastingontduiking op een zeer rationele manier en zien de motivatie van iemand om fraude te plegen als een vast gegeven. De modellen veronderstellen dat iemands fraudegedrag puur afhankelijk is van een afweging van kosten en baten (Hessing, Elffers & Weigel, 1988). Het bekendste en meest eenvoudige model is dat van Allingham en Sandmo (1972), het Allingham-Sandmo (A-S) Model. Dit model gaat ervan uit dat belastingbetalers besluiten of en hoeveel belasting ze zullen ontduiken op dezelfde manier als ze zouden besluiten over elk soort risicovolle beslissing of gok; namelijk door de verwachte doelmatigheid zo groot mogelijk te maken. Ze worden hierbij beïnvloed door strafmaatregelen van de overheid (Slemrod, 2007). De mate van belastingontduiking hangt af van de kans om hiervoor gepakt en gestraft te worden, de hoogte van de straf en de eigen mate van afkeer voor risico's. Het A-S model en andere economische theorieën gaan eigenlijk vooral uit van externe variabelen zoals de hoogte van de belasting, het inkomen, de kans op controle en de hoogte van boetes (Hofmann, Hölzl & Kirchler, 2008). Deze economische benadering kent een aantal kanttekeningen. De modellen zijn namelijk weinig empirisch getoetst in combinatie met belastingontduiking en de aannames die zijn gedaan naar aanleiding van de modellen zijn veel bekritiseerd in de wetenschappelijke literatuur (Weigel, Hessing & Elffers, 1987; Hessing e.a., 1988).

2.2.2 Sociaalpsychologische benadering

Een minder populaire onderzoeksbenadering met betrekking tot belastingontduiking is de sociaalpsychologische benadering. Sociaalpsychologisch onderzoek laat zien dat niet alleen de externe variabelen een rol spelen bij belastingontduiking en -naleving, maar dat interne factoren minstens even belangrijk zijn. De kennis van de belastingbetalers, attitudes tegenover de regering en het betalen van belasting, persoonlijke normen, waarneming van sociale normen en eerlijkheid en neiging om te gehoorzamen zijn psychologische factoren die het belastinggedrag beïnvloeden (Hofmann e.a, 2008). Een theorie die hierbij goed gebruikt kan worden is de Theory of Reasoned Action (TRA) (Fishbein & Ajzen, 1975) en diens opvolger de Theory of Planned Behavior (TPB) (Ajzen, 1991). Deze theorie voorspelt bewust gedrag aan de hand van een aantal factoren en kan ook

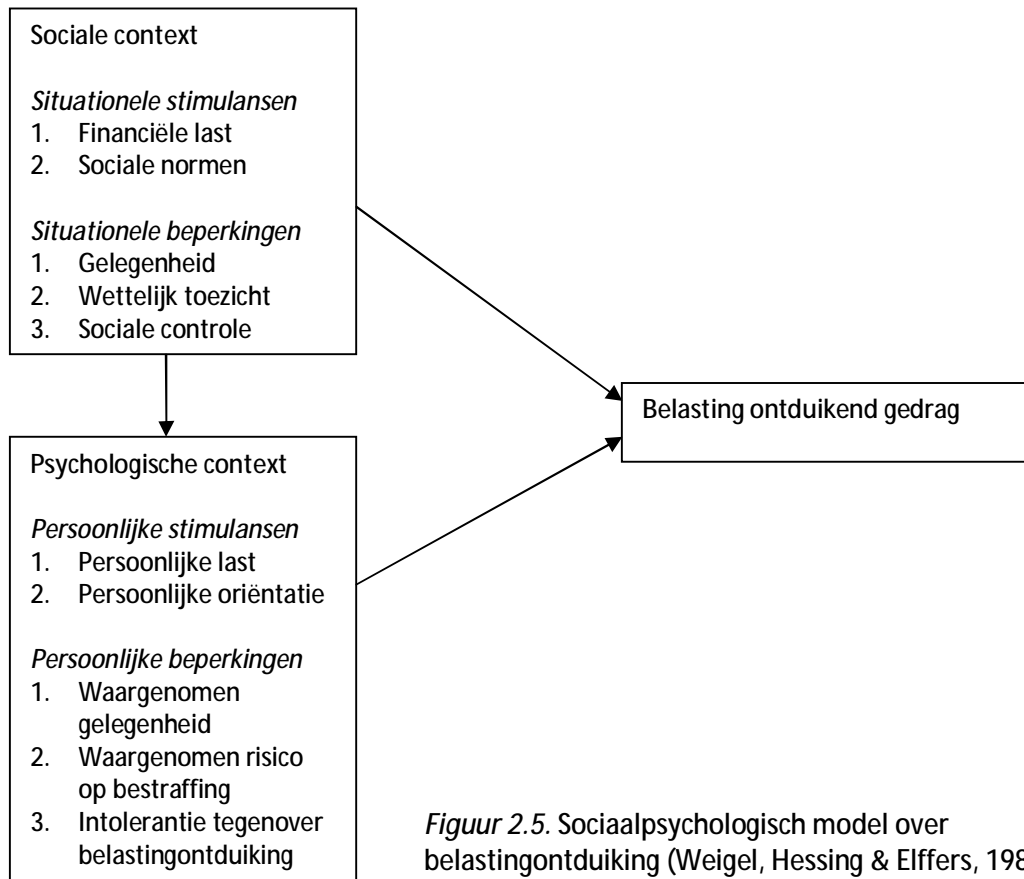
gebruikt worden voor het voorspellen van belastingontduiking of belastingnaleving. Figuur 2.4 geeft een eenvoudige schematische weergave van de TPB.



Figuur 2.4. Theory of Planned Behavior (Ajzen, 1991)

Zoals in het model te zien is, voorspellen attitudes, subjectieve norm en waargenomen gedragscontrole (ook wel eigeneffectiviteit genoemd) de intentie tot het vertonen van bepaald gedrag en uiteindelijk het daadwerkelijke gedrag. Attitudes zijn de positieve of negatieve evaluaties die een individu heeft ten opzichte van bepaald gedrag. Toegepast op belastingontduiking betekent dit dat een belastingbetaler met positieve attitudes tegenover belastingontduiking minder nalevinggezind zal zijn dan een belastingbetaler met negatieve attitudes (Kirchler, Hölzl & Wahl, 2008). Subjectieve norm is iemands verwachting over hoe anderen in zijn of haar omgeving aankijken tegen het betreffende gedrag. Wanneer een persoon veronderstelt dat zijn of haar omgeving positief staat tegenover het ontduiken van belastingen, zal diegene dit gedrag eerder gaan vertonen (Kirchler e.a., 2008). Waargenomen zelfcontrole is de mate waarin iemand zichzelf in staat acht bepaald gedrag te vertonen. Een persoon die denkt heel goed in staat te zijn effectief te kunnen frauderen met belastingbetaling, zal eerder geneigd zijn belasting te ontduiken.

Weigel e.a. (1987) vonden dat de economische modellen over belastingontduiking niet toereikend waren en hebben daarom verder onderzoek gedaan naar de psychologische aspecten van belastingontduiking. Zij ontwikkelden hierbij een sociaalpsychologisch model (figuur 2.5).



Dit model gaat ervan uit dat het ontduiken van belasting zowel sociale als psychologische oorzaken heeft. In de sociale context bestaan er situationele stimulansen (redenen om de belasting wel te ontduiken) en situationele beperkingen (redenen om de belasting niet te ontduiken). Een situationele stimulans om belasting te ontduiken is de mate van financiële last die iemand ervaart. Iemand met hoge financiële lasten zal eerder frauderen dan iemand zonder financiële lasten. Een andere stimulans betreft de sociale normen die heersen in de omgeving van een persoon. Wanneer persoonlijke welvaart belangrijk is in iemands referentiegroep, zal deze eerder belastingfraude plegen om dit te bereiken.

Er zijn ook factoren in de sociale context die belastingontduiking juist zullen beperken. Zo moet zich om de belasting te ontduiken wel eerst een gelegenheid voordoen. Iemand die een eigen bedrijf heeft of toegang heeft tot geldzaken binnen een bedrijf heeft meer gelegenheid om te frauderen dan iemand die dit niet heeft. Daarnaast speelt wettelijk toezicht een rol. Als de kans op aanhouding en straf groot is in de referentiegroep, zal iemand minder snel de belasting ontduiken. Ten slotte speelt sociale controle een rol. Wanneer er in de referentiegroep weinig belastingontduikers voorkomen, zal iemand dit zelf ook minder snel doen.

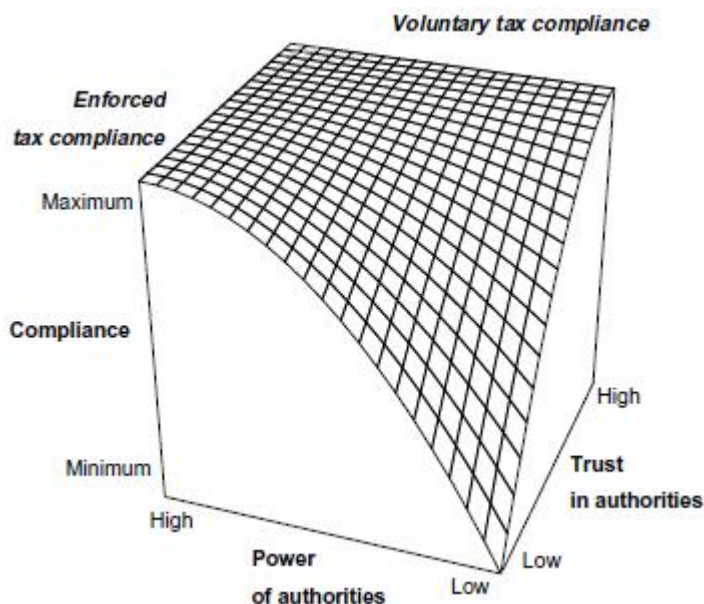
Naast sociale factoren is ook de psychologische context, waarin vooral persoonlijke stimulansen en beperkingen een rol spelen, van belang. Een persoonlijke stimulans is de persoonlijke last. Dit is de mate waarin iemand het moeilijk vindt aan de belastingverplichting te voldoen en de belastingwetten en autoriteiten oneerlijk vindt. Iemand die meer persoonlijke last ervaart, zal eerder belasting ontduiken. Ook persoonlijke oriëntatie speelt een rol. Een persoon die meer gericht is op eigenbelang en minder gericht is op de gemeenschap, zal eerder belastingfraude plegen.

Buiten de persoonlijke stimulansen, zijn ook persoonlijke beperkingen van invloed op belastingontduiking. Zo is waargenomen gelegenheid een beperking. Iemand die de gelegenheid om te frauderen voor zichzelf laag inschat, zal ook minder snel de belasting ontduiken. Een andere beperking is het waargenomen risico op bestraffing. Iemand die het risico op bestraffing voor zichzelf groot inschat, zal minder snel belastingfraude plegen. Ten slotte speelt de intolerantie tegenover belastingontduiking een rol. Iemand die uit zichzelf al negatieve attitudes heeft tegenover belastingontduiking zal hier ook minder snel aan deelnemen.

2.2.3 Het 'slippery slope' raamwerk

Een model dat de economische en sociaalpsychologische benaderingen combineert is het 'slippery slope' raamwerk van Kirchler, Hölzl en Wahl (2008), dat belastingnaleving voorspelt. Dit raamwerk gaat uit van twee belangrijke dimensies van belastingnaleving: de macht van belastingautoriteiten en het vertrouwen in belastingautoriteiten. De macht van belastingautoriteiten wordt bepaald door de

percepties van belastingbetalers over de mate waarin de autoriteiten belastingontduiking op kunnen sporen en bestraffen en wordt voor een groot deel bepaald door het budget dat de overheid hieraan besteed. Het vertrouwen in autoriteiten wordt bepaald door de opinie van individuen en sociale groepen over de welwillendheid van de belastingautoriteiten, bijvoorbeeld of deze het beste voor hebben met de belastingbetalers. Belastingnaleving kan worden vergroot door het verhogen van de mate van vertrouwen van de belastingbetaler en door het vergroten van de mate van macht uitgeoefend door de autoriteiten. In het eerste geval, de verhoging van vertrouwen, is er sprake van vrijwillige naleving en in het andere geval, de verhoging van de macht, is er sprake van gedwongen naleving. Het raamwerk zoals Kirchler e.a. (2008) dat beschrijven, is weergegeven in figuur 2.6.



Figuur 2.6. Het 'slippery slope' raamwerk: gedwongen belastingnaleving en vrijwillige belastingnaleving, afhankelijk van de macht van de autoriteiten en het vertrouwen in de autoriteiten

In figuur 2.6 is te zien dat naleving beperkt wordt tot het minimum wanneer zowel het vertrouwen in de autoriteiten als de macht van de autoriteiten laag is. Wanneer de macht van de autoriteiten groot is maar het vertrouwen laag blijft, resulteert dit waarschijnlijk in een gedwongen naleving. Andersom geldt dat wanneer het vertrouwen groot is, maar er weinig macht is vanuit de autoriteiten, de

vrijwillige naleving groter zal zijn. De dimensies vertrouwen en macht beïnvloeden elkaar. Wanneer de macht laag is, is de mate van vertrouwen erg belangrijk om naleving te verkrijgen. Wanneer er echter sprake is van maximale macht, dan doet vertrouwen er niet toe. Autoriteiten kunnen dan maximale naleving afdwingen. Andersom geldt dat wanneer de mate van vertrouwen heel laag is, de mate van macht belangrijk is om naleving te verkrijgen. Wanneer het vertrouwen maximaal is, maakt het niet uit hoeveel macht de autoriteiten hebben, de belastingbetalers zullen toch wel naleving vertonen (Kirchler e.a.).

Zoals beschreven in paragraaf 2.2.1, gaan de economische benaderingen vooral uit van de invloed van externe variabelen op belastingnaleving en -ontduiking, zoals de hoogte van de belasting, de kans op controle en de mate van boetes (Hofmann, Hölzl & Kirchler, 2008). De sociaalpsychologische benaderingen gaan meer uit van de invloed van factoren als kennis van de belastingbetalers, attitudes tegenover het betalen van belasting, persoonlijke en sociale normen en de waargenomen eerlijkheid van het belastingsysteem (Hofmann et al, 2008). Kirchler e.a. hebben deze factoren geanalyseerd aan de hand van het 'slippery slope' raamwerk.

Met betrekking tot de economische factoren, menen Kirchler e.a. dat in dit raamwerk niet zozeer de objectieve kans op controle door de belastingautoriteiten van belang is voor belastingnaleving, maar veeleer de subjectieve perceptie van een persoon op deze controle en de interpretatie ervan. Daarnaast zijn boetes van invloed op belastingnaleving. Wanneer boetes voor belastingontduiking te laag zijn, kan dit een indicator zijn dat de autoriteiten zwak zijn en geen controle hebben. Dit zou het vertrouwen van de belastingbetalers kunnen ondermijnen. Te hoge boetes of on gepaste boetes kunnen ook zorgen voor belastingontduiking, aangezien iemand dan eerder zijn verliezen probeert terug te krijgen door te frauderen. Ook de hoogte van de belastingen is van invloed. Wanneer er weinig vertrouwen is, kan een hoge belasting gezien worden als een oneerlijke behandeling van belastingbetalers. Wanneer het vertrouwen hoog is, zal een hoge belasting minder invloed hebben, omdat het dan gezien wordt als een bijdrage aan de gemeenschap.

Met betrekking tot de sociaalpsychologische factoren, menen Kirchler e.a. dat kennis over belasting positief gerelateerd is aan belastingnaleving. Ook de invloed die burgers hebben op het belastingsysteem is positief gerelateerd aan belastingnaleving. In het raamwerk wordt beargumenteerd dat kennis van belasting en participatie daarin positief gerelateerd zijn aan vertrouwen en dat slechte kennis van belastingen en een slechte participatie gerelateerd zijn aan wantrouwen. Een groot vertrouwen leidt vervolgens tot meer vrijwillige belastingnaleving. Een andere factor die van invloed is op zowel macht als vertrouwen is de attitude ten opzichte van belasting betalen. Een positieve attitude zal het vertrouwen vergroten en vrijwillige belastingnaleving vergroten. Attitudes zorgen er verder voor dat het gebruik van macht door de autoriteiten gezien

wordt als goedwillig of kwaadwillig. Ook normen zijn van invloed in het raamwerk. Nationale normen (culturele standaarden, vaak tot uiting komend in wetgeving), in de vorm van belastingwetten en de rol van belastingautoriteiten, hebben een directe invloed op de macht van de autoriteiten. Sociale normen (de prevalentie en acceptatie van belastingontduiking in een referentiegroep) kunnen het werk van autoriteiten hinderen, bijvoorbeeld wanneer een grote groep belastingontduiking ziet als een onbelangrijke en veel voorkomende misdaad. Wanneer de norm heerst dat alle burgers hun steentje bij moeten dragen aan de samenleving, zal het vertrouwen in de autoriteiten groter zijn. Ten slotte speelt de waargenomen eerlijkheid van het belastingsysteem een rol. Deze waargenomen eerlijkheid is van invloed op het vertrouwen. Wanneer een belastingbetaler eerlijk behandeld wordt, zorgt dit voor het verkrijgen en behouden van vertrouwen in de autoriteiten.

2.3 Sociale zekerheidsfraude

Sinds de jaren '70 wordt er door de overheid actief aandacht besteed aan het bestrijden van fraude in de sociale zekerheid. Het begrip sociale zekerheidsfraude kent verschillende definities, waarvan de enge definitie zich beperkt tot uitsluitend uitkeringsfraude; het misbruik en oneigenlijk gebruik van sociale wetten door uitkeringsgerechtigden. De ruimere definitie rekent ook fraudesoorten als premiefraude van werkgevers en belastingfraude tot sociale zekerheidsfraude (Stal, Van Ruth & Woldringh, 1992). In deze paragraaf zal verder ingegaan worden op de enge definitie: uitkeringsfraude. In tegenstelling tot de uitgebreide verzameling literatuur over belastingfraude en werknemersfraude, is de literatuur over fraude in de sociale zekerheid erg schaars.

Net als bij belastingfraude, kan ook uitkeringsfraude bekeken worden in het licht van een economische benadering en een meer sociaalpsychologische benadering. Omdat de economische benadering niet erg succesvol is gebleken bij het verklaren van belastingfraude, zal deze benadering ook niet zo relevant zijn voor uitkeringsfraude (Hessing, Elffers, Robben & Webley, 1993). Hessing e.a. (1993) zijn van mening dat de sociaalpsychologische modellen die gebruikt zijn voor het verklaren van belastingfraude, ook goed toe te passen zijn op uitkeringsfraude. Ze passen het model voor belastingontduiking van Weigel e.a. (1987) (zie figuur 2.5) toe op uitkeringsfraude.

Het sociaalpsychologisch model voorspelt, net als bij belastingfraude, dat zowel sociale en situationele variabelen als psychologische en persoonlijke variabelen kunnen bijdragen aan het plegen van uitkeringsfraude. Iemands financiële last, in dit geval een laag inkomen, en sociale normen, zoals de gedachte dat uitkeringsfraude veel voorkomt in de omgeving, vormen situationele stimulansen om fraude te plegen. Weinig gelegenheid, goed wettelijk toezicht op uitkeringsfraude en een hoge sociale controle (een kleine mate van fraude in iemands werkomgeving) vormen situationele beperkingen om fraude te plegen. Persoonlijke last, in dit geval de vergelijking van de

uitkering met eerdere verdiensten en de tevredenheid met de huishoudsituatie, en persoonlijke oriëntatie zoals vervreemding zijn persoonlijke stimulansen om uitkeringsfraude te plegen. De waargenomen gelegenheid, het waargenomen risico op bestraffing en morele intolerantie tegenover fraude vormen persoonlijke beperkingen om fraude te plegen.

Hessing e.a. (1990) hebben het model in figuur 2.5 getoetst onder Nederlanders die wel en niet hadden gefraudeerd met hun WW- uitkering. De variabelen van het model zijn onderzocht aan de hand van interviews met uitkeringsgerechtigden en de documentatie van uitkeringsinstanties. Er is gebleken dat zelfgerapporteerde fraude met name wordt voorspeld door waargenomen eerlijkheid van de sociale zekerheidsregels (persoonlijke last), de mate van ongeremdheid (persoonlijke oriëntatie), de mate van fraude in de werkomgeving (sociale controle) en attitudes tegenover het misbruiken van het sociale zekerheidsstelsel (intolerantie tegenover uitkeringsfraude). Gedocumenteerde fraude wordt voor het grootste deel voorspeld door de mate van fraude in de werkomgeving, attitudes tegenover uitkeringsfraude, de ingeschatte kans om gepakt te worden (risico op bestraffing) en de vraag of iemand zich kan inbeelden belasting te ontduiken.

2.3.1 De tafel van elf

Ook de overheid heeft wetenschappelijk onderzoek ingezet om onder andere uitkeringsfraude in kaart te kunnen brengen en te bestrijden. Zo heeft het Ministerie van Justitie de 'Tafel van Elf' opgesteld; een gedragswetenschappelijk model, opgebouwd uit elf dimensies, die bepalend zijn voor de mate van naleving van wetten. De 'Tafel van Elf' wordt onder andere gebruikt binnen de sociale zekerheid. Met behulp van de 'Tafel van Elf' kunnen sterke en zwakke kanten van de handhaving en naleving van regels in de sociale zekerheid in kaart gebracht worden (Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving [ERR], 2006). In de 'Tafel van elf' zijn onder andere elementen terug te vinden van de sociaalpsychologische benadering, zoals de Theory of Reasoned Action (Fishbein & Ajzen, 1975), maar ook van de meer economische benadering. De elf dimensies van de 'Tafel van Elf' kunnen verdeeld worden in twee groepen:

1. dimensies voor spontane naleving, bestaande uit factoren die niet worden beïnvloed door overheidscontrole (T1 t/m T6).
 2. dimensies voor gedwongen naleving, bestaande uit factoren die wel worden beïnvloed door overheidscontrole en sancties (T7 t/m T11).
- (Elffers, Van der Heijden & Hezemans, 2003; ERR, 2006).

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de 'Tafel van Elf' en uitleg van de dimensies weer.

Tabel 2.1. *De Tafel van Elf*

T1	Kennis van regels	De bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep. Een gebrek hieraan kan leiden tot (onbewuste) overtreding; complexiteit kan ertoe leiden dat de wil tot naleving van regels verdwijnt.
T2	Kosten/baten	De voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel(s) volgen, uitgedrukt in tijd, geld en moeite. Als de kosten van regelnaleving groter zijn dan de baten ervan, dan kan dit leiden tot overtreding.
T3	Mate van acceptatie	De mate waarin het beleid en de regelgeving acceptabel worden gevonden door de doelgroep. Iemand die de regelgeving acceptabel vindt zal eerder geneigd zijn de regels na te leven.
T4	Norm-getrouwheid	De mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid. Wanneer deze bereidheid minder is dan zal dit eerder leiden tot overtreding.
T5	Sociale normen	De door de doelgroep ingeschatte kans op positieve of negatieve sanctionering van hun gedrag door anderen dan de overheid. Als er in de sociale omgeving positief gedacht wordt over regelnaleving, dan zal iemand dit gedrag eerder vertonen.
T6	Meldingskans	De door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreding die is geconstateerd door anderen dan de overheid wordt gemeld aan overheidsinstanties. Hoe hoger de meldingskans, des te hoger de mate van naleving kan zijn.
T7	Controlekans	De door de doelgroep ingeschatte kans dat men door de overheid gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding. Hoe hoger men dit inschat, des te groter kan de naleving zijn.
T8	Detectiekans	De door de doelgroep ingeschatte kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt. Een grotere detectiekans kan leiden tot een grotere regelnaleving
T9	Selectiviteit	Selectieve controles van de overheid verhogen de pakkans op overtreders en kunnen daarom leiden tot betere naleving.
T10	Sanctiekans	De door de doelgroep ingeschatte kans op een sanctie indien na controle een overtreding is geconstateerd. Een grotere sanctiekans kan leiden tot betere naleving.
T11	Sanctie-ernst	De hoogte en het soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging. Een hogere sanctie kan lijden tot betere naleving.

Ondanks dat de 'Tafel van Elf' een raamwerk is voor mogelijke oorzaken en motieven van het wel of niet naleven van de wetgeving, betekent dit niet dat alle elf factoren van invloed hoeven te zijn op nalevingsgedrag. Dit verschilt per doelgroep en per wet. Zo deden Elffers e.a. (2003) onderzoek naar de naleving van de Wet Individuele Huursubsidie en de Bestrijdingsmiddelenwet. Voor de Wet Individuele Huursubsidie ontdekten ze dat T1, de complexiteit en kennis van de wet, niets te maken had met de naleving ervan. T2 droeg wel bij aan vrijwillige naleving. Hoe groter de waargenomen voordelen van niet-naleving, des te groter de niet-naleving. Ook vonden ze dat een grotere kans op

gedwongen maatregelen, als controle (T7), detectie (T8) en een ernstige sanctie (T10, T11), de kans op niet-naleving van de wet verkleinde. Voor de Bestrijdingsmiddelenwet vonden Elffers e.a. juist dat de gedwongen maatregelen helemaal geen invloed hadden op de naleving van de wet. Wel zorgden de voordelen van niet-naleving voor een grotere niet-naleving van de wet (T2) en zorgden sociale normen ervoor dat de naleving vergroot werd (T3, T4).

Lensvelt-Mulders, Van der Heijden, Laudy en van Gils (2006) onderzochten de invloed van de factoren van de Tafel van Elf op de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). Ze ontdekten dat kennis (T1), acceptatie van de regels (T3), bereidheid tot conformeren aan de norm (T4), sociale controle (T5), kans om gepakt te worden (T6), controlekans (T7) en detectiekans (T8) een positieve invloed hadden op naleving. De baten van overtreding (T2) hadden een negatieve invloed op naleving. Hogere baten van fraude leidden dus eerder tot het plegen ervan.

Het ministerie van SZW heeft sinds 2000 elke twee jaar onderzoek gedaan naar regelovertreding in de sociale zekerheid. Daarbij is, met behulp van de 'Tafel van Elf', steeds gekeken naar de omvang van regelovertreding in de WAO, WW en ABW/WWB en naar de kennis en houding van uitkeringsgerechtigden ten aanzien van de regels. Volgens de vierde en meest recente meting (Van Gils, Frank en Van der Heijden, 2007) is een aantal T11 factoren van invloed op de naleving van de verschillende sociale zekerheidswetten. De verwachte voordelen van overtreding, of de kosten van naleving (T2) bleken in eerdere jaren de meest belangrijke factoren te zijn om de regels te overtreden. In 2006 was deze vraag echter niet gesteld aan de respondenten. Ook normgetrouwheid (T4) is een belangrijke factor. Iemand die principieel trouw is aan de wet zal deze minder snel overtreden. Een derde belangrijke factor is de verwachte detectiekans (T8). Naarmate de zorg om gepakt te worden kleiner is, is er meer overtreding. Daarnaast speelt sociale controle een rol (T5,T6). Meer sociale controle leidt tot minder overtredingen. Hieruit blijkt dat de factoren die spontane naleving beïnvloeden van groter belang zijn dan de factoren die gedwongen naleving beïnvloeden.

2.3.2 Eigenschappen van uitkeringfraudeurs

Dean en Melrose (1997) hebben net als Lensvelt-Mulders e.a. (2006) onderzoek gedaan naar fraude in de sociale zekerheid. Hun onderzoek richtte zich echter op bijstandsfraude. Om precies te zijn keken Dean en Melrose naar de attitudes en motivaties van Engelsen die bijstandsfraude hadden gepleegd. Hiervoor hebben ze 35 uitgebreide interviews gehouden met fraudeurs, wat een goed beeld heeft gegeven van hun eigenschappen en motieven. Uit het onderzoek is gebleken dat uitkeringsgerechtigden die frauderen weinig kennis hebben van het sociale zekerheidssysteem. De fraudeurs kunnen overweg met het systeem, maar hun fraudegedrag kwam niet voort uit gedetailleerde kennis ervan. Ook is naar voren gekomen dat er vaak vele redenen zijn om te

frauderen. De hoofdreden is simpelweg economische noodzakelijkheid. Het inkomen dat de uitkering verschaft, is niet toereikend. Dit betekent niet dat de geïnterviewden hun fraude-acties zorgvuldig planden. Vaak werd ze een gelegenheid aangereikt waarmee ze zichzelf een klein beetje extra inkomen verschaften. Er bleek ook dat uitkeringsgerechtigden hun fraudegedrag beter konden rechtvaardigen als anderen in hun omgeving het ook deden. Verder liet het onderzoek zien dat mensen die frauderen daar niet gemakkelijk vanaf te brengen zijn met maatregelen. Hun lage inkomen baart hen meer zorgen dan de kans om gepakt te worden voor uitkeringsfraude. Ook kwam naar voren dat de groep geïnterviewden ambivalente ideeën heeft over het burgerschap. Ze voelen zich ongemakkelijk met hun status als uitkeringsgerechtigde, maar weten niet duidelijk wat hun plichten als burgers zijn. Ten slotte vonden de meeste uitkeringsgerechtigden frauderen niet oneerlijk. Hun onschadelijke fraudegedrag was veel minder erg dan meer serieus georganiseerde vormen van fraude.

Dean en Melrose hebben door middel van hun onderzoek een goed beeld verkregen van de uitkeringsfraudeurs. Ze ontdekten dat er geen prototype fraudeur bestaat. De groep fraudeurs was erg divers. Wel vonden ze dat ouderen, vrouwen en donkergetinten meer angst hadden om te frauderen en duidelijkere beelden hadden over de plichten van het burgerschap. Ook van Gils, Frank en Van der Heijden (2007) hebben enkele eigenschappen van fraudeurs in de WAO, AOW en WWB weten te ontdekken in de vierde meting van het periodiek onderzoek naar regelovertreding in de sociale zekerheid. Zo geldt dat mannen de regels van uitkeringen meer overtreden dan vrouwen en dat oudere WWB'ers vaker verzuimen bezittingen op te geven dan jongere WWB'ers. Daarnaast speelt de samenstelling en omvang van het huishouden een rol. Zo neigen uitkeringsgerechtigden die niet zelfstandig wonen, maar met ouders, broers of zussen, iets vaker tot het niet opgegeven van inkomsten uit arbeid en geldt dat voor personen die met een partner samenwonen juist minder. Ook de hoogte van het inkomen is van belang. Naarmate men meer inkomen geniet en er beter van rond kan komen, verzuimt men ook vaker om vermogen en bezittingen op te geven. Hetzelfde geldt voor opleiding en aard van functie voorafgaand aan de uitkering. Beter opgeleide uitkeringsgerechtigden en mensen met een hogere functie lijken doorgaans meer geneigd de uitkeringsregels te overtreden.

2.3.3 Redenen om uitkeringsfraude te plegen

Zoals naar voren komt uit de bovenstaande literatuur met betrekking tot de verschillende soorten fraude, bestaan er diverse redenen voor het plegen ervan. Zowel bij fraude door werknemers als fraude bij belastingbetalers en uitkeringsgerechtigden kunnen de onderliggende redenen om te frauderen opgedeeld worden in situationele en persoonlijke factoren. Situationele factoren zijn bijvoorbeeld persoonlijkheid, persoonlijke controle, zelfvertrouwen, respect voor autoriteiten, kennis

en attitudes ten aanzien van het plegen van fraude. Voorbeelden van situationele factoren die een rol spelen bij frauderen zijn de sociale norm die heerst in een omgeving en gelegenheid tot het plegen van fraude.

Wat blijkt uit de literatuur over fraude in de sociale zekerheid, is dat de hoofdreden voor het plegen van fraude vrij eenvoudig en logisch is: economische noodzakelijkheid (Dean & Melrose, 1997; van Gils et al., 2007). Wanneer iemands uitkering niet toereikend is en de verwachte baten van het plegen van fraude groter zijn dan de kosten ervan, zal iemand eerder geneigd zijn dit gedrag te vertonen. Het is te verwachten dat deze reden met name voor mensen met een WWB-uitkering belangrijk is, omdat deze weinig welvaart kennen. Ook blijkt uit de literatuur dat de kennis van uitkeringsgerechtigden vaak gering is (Dean & Melrose, 1997), wat het gevolg van (onbewuste) uitkeringsfraude kan hebben. Ten slotte speelt normgetrouwheid en sociale controle een rol in het wel of niet plegen van uitkeringsfraude (van Gils et al., 2007). Te verwachten is dat WWB-uitkeringsgerechtigden die niet erg normgetrouw zijn en in een sociale omgeving leven waarin frauderen normaal gevonden wordt en/of waar veel waarde gehecht wordt aan sociaal economische status, eerder zullen frauderen met hun uitkering.

Om te achterhalen of de frauderedenen uit de literatuur overeenkomen met de praktijk, is er in de provincie Overijssel een dossieronderzoek onder uitkeringsfraudeurs uitgevoerd. Het volgende hoofdstuk gaat verder in op de opzet van dit dossieronderzoek.

3. Onderzoeksmethode

In het theoretisch kader is uitgebreid ingegaan op de verschillende sociaalpsychologische en economische frauderedenen. Om met behulp van communicatie in te spelen op de frauderedenen van WWB uitkeringsgerechtigden moet men verder kijken dan de redenen uit de literatuur. Voorgaande onderzoeken richten zich namelijk op ander soorten fraude, ander soorten uitkeringen of spelen zich af in een ander land. Op basis van deze onderzoeken kan een redelijke schatting gemaakt worden van de frauderedenen, maar om een zekerder beeld te verkrijgen is praktijkonderzoek nodig.

3.1 Meetinstrument

Personen die frauderen met hun WWB-uitkering vormen een moeilijk onderzoeksdoelgroep. Het is lastig deze mensen te bereiken en bereid te vinden deel te nemen aan een onderzoek. Daarnaast gaat het om een gevoelig en strafbaar onderwerp, waar mensen naar verwachting niet gemakkelijk iets over los willen laten. Er is daarom in dit onderzoek niet voor gekozen de WWB-fraudeurs direct te benaderen voor een interview of een vragenlijst, maar om via hun dossiers aan informatie over de redenen van frauderen te komen.

Van alle personen die een uitkering ontvangen wordt een bestuursrechtelijk dossier aangelegd, door de verschillende Sociale Diensten in Nederland, waarin gegevens over de uitkeringsgerechtigden worden verzameld. Wanneer iemand fraude pleegt onder het bedrag van 6000 euro (sinds kort 10.000 euro), wordt dit opgenomen in het bestuursrechtelijke dossier en kan het fraudebedrag worden teruggevorderd en/of een sanctie worden opgelegd. Fraudezaken waarin een persoon voor meer dan 6000 euro (en enkele zaken met een kleiner bedrag) gefraudeerd heeft, worden strafrechtelijk afgehandeld. Er wordt een proces-verbaal opgemaakt waarin een verhoor met de verdachte fraudeur wordt opgenomen. Op die manier achterhaalt men of er daadwerkelijk is gefraudeerd en wat de redenen hiervoor waren.

Om te ontdekken waarom uitkeringsgerechtigden in Overijssel frauderen, zijn er in enkele gemeenten strafrechtelijke dossiers geanalyseerd. In totaal zijn er 163 dossiers onder de loep genomen uit 20 verschillende Overijsselse gemeenten. In de strafrechtelijke dossiers ging het in sommige strafzaken om slechts één persoon die verdacht werd van het plegen van fraude. In de meeste strafzaken stonden er echter twee of in enkele gevallen zelfs drie verdachten terecht voor één strafzaak. Er is dan bijvoorbeeld sprake van een echtpaar dat fraude heeft gepleegd. Van elke fraudeur is de fraudereden genoteerd. Om de fraudezaken goed te kunnen vergelijken is daarnaast

ook genoteerd welk soort fraude er gepleegd is, het jaartal van afhandeling, de gemeente, het geslacht, de nationaliteit, het geboorteland, de fraudeperiode en het fraudebedrag.

3.2 Respondenten

Zoals in paragraaf 3.1 is beschreven, zijn er in totaal 163 dossiers geanalyseerd uit 20 verschillende gemeenten. Omdat er regelmatig meerdere fraudeurs in één strafrechtelijk dossier zijn opgenomen, komt het totaal aantal respondenten op 257. Deze respondenten hebben allen gefraudeerd met hun ontvangen bijstandsuitkering /asielzoekeruitkering of hebben gefraudeerd door te profiteren van de uitkering van hun partner. Van deze 257 respondenten is 56% man en 44% vrouw. De gemiddelde leeftijd van de respondenten is 44 jaar ($SD=11,8$). Daarbij is de jongste respondent 24 jaar en de oudste respondent 79 jaar oud. Veruit de meeste respondenten hebben de Nederlandse nationaliteit (85%) en zijn geboren in Nederland (61%). Naast de respondenten met de Nederlandse nationaliteit is er een groep respondenten met zowel de Nederlandse als Turkse nationaliteit (11%) of alleen de Turkse nationaliteit (4%), die geboren zijn in Turkije (16%). Na de Turkse nationaliteit komt de Irakese nationaliteit het meeste voor. 7% van de respondenten is Irakees en 8% is geboren in Irak. Buiten deze drie nationaliteiten komen er nog 11 andere nationaliteiten voor onder de respondenten, die samen goed zijn voor 17% van de respondenten. De geboortelanden van de respondenten zijn nog diverser dan hun nationaliteiten. Naast Nederland, Irak en Turkije komen er namelijk 20 andere geboortelanden voor, zoals Afghanistan (2%), Curaçao (2%) en Sri Lanka (1%).

3.3 Procedure & Analyse

De data van de dossiers uit de 20 verschillende gemeenten zijn op drie verschillende plaatsen verkregen. Allereerst zijn de dossiers uit Deventer en omliggende gemeenten geanalyseerd. Deze waren allen in papieren vorm, dateerden van 2001 tot en met begin 2009 en aanwezig op het kantoor van de Sociale Recherche in Deventer. In Deventer zijn in totaal 103 dossiers geanalyseerd, waarbij ook de dossiers uit de gemeenten Raalte, Lochem, Berkelland, Oost-Gelre, Zutphen en Aalten ingegrepen zijn. Vervolgens zijn er op het kantoor van de Sociale Recherche Twente in Almelo nog enkele dossiers geanalyseerd uit de Twentse gemeenten Enschede, Almelo, Rijssen-Holten, Hellendoorn en Losser. In totaal zijn er 9 dossiers geanalyseerd uit 2008, die digitaal aanwezig waren in Almelo. Ten slotte zijn er dossiers uit Zwolle en omliggende gemeenten bekeken. Dit is gebeurd op het kantoor van de Sociale Recherche in Zwolle, waar de dossiers uit 2007 tot en met begin 2009 in papieren vorm aanwezig waren. In Zwolle zijn in totaal 51 dossiers geanalyseerd uit de gemeenten Zwolle, Hattem, Zwartewaterland, Hardenberg, Kampen, Dalfsen, Ommen en Dronten.

In de strafrechtelijke dossiers is vooral gekeken naar het algemene proces-verbaal en de verhoren van de verdachte fraudeurs. De processen-verbaal verschaften informatie over de fraudeur

zelf, het bedrag waarvoor de verdachte gefraudeerd heeft en in welke periode hij of zij dit heeft gedaan. De verhoren verschaften informatie over het soort fraude dat de fraudeur gepleegd heeft en de reden voor dit gedrag. In deze verhoren werden uiteenlopende redenen en factoren genoemd voor het plegen van fraude. Al deze redenen zijn genoteerd en onderverdeeld in 64 verschillende kleine categorieën. Deze kleine categorieën konden vervolgens weer onderverdeeld worden in elf grotere categorieën, zodat er uiteindelijk elf hoofdredenen van het plegen van fraude ontstonden.

4. Resultaten

In dit onderzoek is gekeken naar de strafrechtelijke dossiers van uitkeringsfraudeurs, omdat alleen in de strafrechtelijke dossiers een verhoor aanwezig is. Dit houdt in dat met name de wat zwaardere fraudezaken geanalyseerd zijn en het gemiddelde bedrag waarvoor gefraudeerd is en de gemiddelde periode vrij hoog liggen. De respondenten hebben gemiddeld voor een bedrag van 21.923 euro ($SD=21.916$) fraude gepleegd, waarbij het laagste bedrag 727,70 euro was en het hoogste bedrag 149.901,44 euro. Het frauderen gebeurde gemiddeld over een periode van 28 maanden ($SD=28,5$), waarbij de kortste periode slechts een halve maand betrof en de langste periode 169,5 maanden.

4.1 Fraudesoorten

Om achter de frauderedenen te komen, is het ook noodzakelijk om te weten welk soort fraude de uitkeringsgerechtigde precies gepleegd heeft. Het CBS onderscheidt officieel zes soorten van uitkeringsfraude: verzwijgen van witte inkomsten, verzwijgen van zwarte inkomsten, partnerfraude, onjuiste opgave van de woonsituatie, verzwijgen van vermogen en/of inkomsten uit vermogen en schending van de informatieplicht (CBS, 2005). Deze categorieën kunnen aan de hand van de analyses in dit onderzoek onderverdeeld worden in verschillende subcategorieën, die het soort fraude dat er is gepleegd iets specifieker laten zien. Tabel 4.1 geeft weer hoe vaak een bepaalde soort fraude in dit onderzoek gepleegd is, ingedeeld in de vijf subcategorieën.

Het verzwijgen van witte inkomsten en partnerfraude komen het meest voor. Een groot aantal fraudeurs heeft naast de bijstandsuitkering wit gewerkt zonder dit op te geven bij de sociale dienst of heeft een nog een andere uitkering, zoals een WAO-uitkering of studiefinanciering, ontvangen zonder dit op te geven. Het verzwijgen van zwarte inkomsten komt minder vaak voor. Dit komt vermoedelijk ook omdat het controleren of een uitkeringsgerechtigde zwarte werkzaamheden of handel verricht lastiger is dan het controleren van witte inkomsten. Wat betreft hebben veel fraudeurs niet opgegeven dat hun partner eigenlijk bij hun inwoont, of dat zij inwonen bij hun partner. De partner profiteert vervolgens van de bijstandsuitkering door samen te wonen. Ook het niet opgeven van inkomsten van de partner of een ander familielid valt onder partnerfraude en komt regelmatig voor onder de respondenten in dit onderzoek.

Tabel 4.1
Aantal voorkomende fraudesoorten (N=257)

Fraudesoort	Aantal keer gepleegd
<i>Verzwijgen van witte inkomsten</i>	100
• Niet of gedeeltelijk opgeven van witte inkomsten uit arbeid	67
• Niet opgeven van inkomsten uit andere uitkering	29
• Niet opgeven van inkomsten uit pensioen (in Turkije)	4
<i>Verzwijgen van zwarte inkomsten</i>	36
• Niet of gedeeltelijk opgeven van zwarte inkomsten uit arbeid	5
• Niet opgeven van zwarte inkomsten uit arbeid als zelfstandige	12
• Niet opgeven van zwarte inkomsten uit auto/hennep/oud ijzer/honden handel	18
• Niet opgeven van inkomsten uit kamerverhuur	1
<i>Partnerfraude</i>	119
• Niet opgeven van witte/zwarte inkomsten van partner/familie	26
• Niet opgegeven een gezamenlijke huishouding te voeren	62
• Gef profiteerd van bijstandsuitkering van partner/huisgenoot, door samenwoning	31
<i>Onjuiste opgave woonsituatie</i>	8
• Niet opgegeven niet (meer) woonachtig te zijn op opgegeven adres	8
<i>Verzwijgen van vermogen/of inkomsten uit vermogen</i>	28
• Niet opgeven van bezit van vermogen onroerend goed: woning(en)/bouwgrond in Turkije	13
• Niet opgeven van bezit van vermogen in vorm van geld/auto	15
<i>Schending informatieplicht</i>	6
• valse persoonsgegevens opgegeven	1
• Achterhouden van belangrijke informatie over uitkering van familie/kennis	5
<i>Anders</i>	3
• Gelegenheid geboden aan familie/kennis om te frauderen	3

Noot. In een aantal gevallen heeft een fraudeur meerdere soorten fraude gepleegd. Dit verklaart dat het aantal respondenten niet overeenkomt met het aantal keren dat er een fraudesoort is gepleegd.

4.2 Fraudededenen

De respondenten noemden in hun verhoren veel uiteenlopende redenen en factoren voor het plegen van fraude. Vaak heeft één fraudeur ook meerdere redenen genoemd voor zijn of haar fraudegedrag, of waren er meerdere factoren aanwezig die tot het fraudegedrag hebben geleid. Deze redenen en factoren zijn ingedeeld in 64 verschillende factoren, welke vervolgens weer onderverdeeld konden worden in de elf categorieën die weergegeven zijn in tabel 4.2. Een tabel met het uitgebreide overzicht van alle 64 redenen en factoren is te vinden in bijlage 1.

Tabel 4.2

Hoofdredeken van fraudeurs om fraude te plegen (N=257)

Fraudereden	Aantal keer genoemd	%
Oplossen van financiële problemen	113	44
Ontkenning van de fraude	76	30
Onwetendheid m.b.t. verplichtingen als uitkeringsgerechtigde	64	25
Onwetendheid m.b.t. de eigen situatie als uitkeringsgerechtigde	55	21
Onzekerheid en/of tijdelijkheid van de situatie	47	18
Niet stilgestaan bij de meldingsplicht	37	14
Verkrijgen van financiële voordelen	31	12
Fout gemaakt door Sociale Dienst of andere officiële instantie	25	10
Angst voor de gevolgen van melding	13	5
Het hebben van een asielzoekerstatus	5	2
Geen verklaring gegeven	5	2

Tabel 4.2 laat zien dat de grootste categorie wordt gevormd door het oplossen van financiële problemen. Bijna de helft van de respondenten (44%) gaf aan financiële problemen te hebben. Financiële problemen vormen dan ook de voornaamste reden om fraude te plegen. Van de 113 respondenten met financiële problemen, gaf bijna de helft (20 % van het totaal) aan schulden, van zichzelf, de partner of familie, te moeten aflossen. Een aantal fraudeurs gaf aan simpelweg niet rond te kunnen komen van de uitkering. Ze fraudeerden om in eigen levensonderhoud te voorzien (5%) of om in levensonderhoud van het gezin te voorzien (6%). Ook hadden enkele respondenten financiële problemen door een verslaving (4%). In mindere mate, door 12% van de respondenten, wordt door de uitkeringsgerechtigden ook gefraudeerd om financiële voordelen te verkrijgen. De belangrijkste reden hiervoor is dat fraudeurs met familie in het buitenland graag meer geld willen hebben om geld te sturen naar die familie (5%). Ook wordt er gefraudeerd om extra geld te hebben voor onder andere hobby's, kleding en vakanties (5%).

Naast financiële problemen is onwetendheid een grote factor in het plegen van uitkeringsfraude. Zowel onwetendheid met betrekking tot de verplichtingen van een uitkeringsgerechtigde als onwetendheid met betrekking tot de eigen situatie werden door de respondenten vaak genoemd als reden om fraude te plegen. Een kwart van de respondenten (25%) gaf aan dat ze niet wisten dat ze hun situatie op moesten geven en daarom ook niet bewust waren van hun fraude. Zo wist 5% niet dat ze hun bezit, inkomsten of samenwonen op moesten geven of waren niet op de hoogte van de regels van het uitkeringssysteem (4%). Ook de taalbarrière kan zorgen voor onwetendheid. 4% gaf aan de Nederlandse taal niet goed te beheersen. Daarnaast gaf

5% aan de wijzigingsformulieren van de sociale dienst niet goed te begrijpen en dus niet te weten wat er precies op ingevuld moest worden. Ten slotte waren er misverstanden over wanneer een situatie wordt aangemerkt als samenwonen (2%) en of ook tijdelijk werk moest worden opgegeven (1%).

Eveneens bijna een kwart van de respondenten (21%) gaf aan bepaalde zaken met betrekking tot hun eigen situatie niet te weten, waardoor zijn onbewust fraude pleegden. Zo werd aangegeven dat hun partner altijd de financiële zaken regelt of de formulieren invult (6%), dat zij zich niet bemoeiden met de wijzigingsformulieren (4%) en dat zij de formulieren altijd door anderen lieten invullen (3%). Zij wisten zodoende niets van het uitkeringsstelsel af, bemoeiden zich er niet mee en waren zich zo ook niet bewust van hun fraude. Ook miscommunicatie met de partner is een factor van onwetendheid die regelmatig voorkomt. Zo wist 2% niet dat de partner werkte naast de uitkering, of had de partner niets verteld over de werkzaamheden (2%).

Naast de onwetendheid is "het simpelweg niet stil gestaan hebben bij het feit inkomsten of samenwoning op te geven" een belangrijke factor in de verklaring van uitkeringsfraude. In totaal heeft 14 % van de respondenten er niet bij stil gestaan hun veranderde situatie te melden bij de sociale dienst. In sommige gevallen had dit verder geen specifieke reden, maar in andere gevallen was er bijvoorbeeld sprake van stress, persoonlijke zorgen (3%) of psychische problemen (2%) waardoor het opgeven van inkomsten of samenwonen geen prioriteit had en er zonder erbij stilgestaan te hebben fraude werd gepleegd.

Een groot aantal respondenten, 29,6%, wilde niet erkennen fraude te hebben gepleegd. Vaak ontkenden de respondenten een gezamenlijke huishouding te voeren (10,1%). Fraudeur en partner hadden bijvoorbeeld beiden een eigen huis en vaste lasten en gaven aan vaak samen te zijn, maar niet echt samen te wonen. Ook ontkenning van werkzaamheden werd regelmatig genoemd. Zo gaven enkele respondenten aan de werkzaamheden of handel die ze uitvoerden niet te zien als werk (3%) of zagen niet de noodzaak de werkzaamheden te melden omdat deze onbetaald of tegen zeer kleine vergoeding waren (6%).

Een deel van de respondenten (18%) pleegde fraude uit onzekerheid over hun persoonlijke situatie of tijdelijkheid van een situatie. Zo gaf een aantal fraudeurs (4%) aan nog gewacht te hebben met het opgeven van hun samenwoning, omdat de relatie met hun partner of de gezinssituatie nog onzeker was. Verder werd als reden genoemd dat de partner financieel niets bijdroeg (3%) of er tijdelijk gezorgd moest worden voor een partner (3%). Er werd ook aangegeven dat men de veranderde situatie later wilde opgeven, wanneer er meer zekerheid was over de situatie (3%).

De verantwoording van de fraude werd ook regelmatig bij de sociale dienst of een andere officiële instantie neergelegd (10%). 4% van de respondenten gaf aan dat hun fraude het gevolg is

van slecht of verkeerd advies van de bijstandsconsulent of ander adviesorgaan. Daarnaast gaf 3% aan dat zij de wijzigingen wel hadden doorgegeven, maar dat dit blijkbaar niet goed was doorgekomen. Ten slotte gaf 2% van de respondenten aan dat het feit dat zij een asielzoekerstatus hadden een reden was om fraude te plegen en wilde 5% van de respondenten hun wijzigingen niet doorgegeven omdat ze bang waren voor de gevolgen. Zij waren bijvoorbeeld bang dat de uitkering stopgezet zou worden of ze een strafmaatregel zouden krijgen (2%).

4.3 Frauderedenen en achtergrond fraudeur

Om met preventieve communicatie goed in te kunnen spelen op de frauderedenen, is het interessant om te kijken of er verschillen bestaan tussen bepaalde groepen fraudeurs. Zo kan er gekeken worden naar de verschillen tussen fraudeurs die geboren zijn in Nederland en fraudeurs die een ander geboorteland hebben. Om te onderzoeken of bepaalde frauderedenen vaker genoemd zijn door fraudeurs die in Nederland geboren zijn dan door fraudeurs die in het buitenland geboren zijn (of andersom), is per genoemde fraudereden gekeken of er een significant verschil zat tussen de groepen in hoe vaak deze fraudereden genoemd is. Omdat bij de meeste redenen het aantal keer dat deze genoemd zijn door één van de groepen lager dan 5 is, kunnen er geen Chi-kwadraattoetsen gebruikt worden. In plaats daarvan zijn Fisher Exact toetsen gebruikt en kan geconcludeerd worden dat de twee groepen significant verschillen bij zeven redenen van fraude. Dit is weergegeven in Tabel 4.3.

Tabel 4.3

Significante verschillen in het aantal keer dat een fraudereden genoemd is tussen fraudeurs geboren in Nederland (n=157) en fraudeurs geboren in het buitenland (n=99)

Fraudereden	Aantal keer genoemd	
	geboren in Nederland	geboren in Buitenland
Begreep de formulieren niet goed	1	11***
Slechte beheersing Nederlandse taal	1	10***
Liet de formulieren door andere invullen, wist niet hoe dat moest	1	6*
Had financiële problemen	8	0*
Stress/zorgen wegens persoonlijke omstandigheden	7	0*
Had geld nodig om familie in het buitenland te ondersteunen	1	13***
Werkzaamheden waren onbetaald/tegen zeer kleine vergoeding	15	1**

* Significant verschil bij $p < 0,05$. ** Significant verschil bij $p < 0,01$. *** Significant verschil bij $p < 0,001$

Zoals in tabel 4.3 te zien is, wordt een aantal frauderedenen significant vaker genoemd door respondenten die geboren zijn in Nederland en wordt een aantal redenen vaker genoemd door de respondenten die in het buitenland zijn geboren. Zo blijkt dat de respondenten die geboren zijn in een ander land significant vaker aangaven de formulieren van de sociale dienst niet te begrijpen, de Nederlandse taal slecht te beheersen, de formulieren door anderen lieten invullen en fraudeerden omdat ze geld nodig hadden ter ondersteuning van familie in het buitenland. De respondenten die in Nederland geboren zijn gaven juist significant vaker aan financiële problemen te hebben (niet verder belicht welke financiële problemen) en stress of zorgen te hebben die te maken hebben met persoonlijke omstandigheden. Ook ontkenden zij, vaker dan respondenten met een ander geboorteland dan Nederland, betaalde werkzaamheden te verrichten.

Naast de verschillen tussen de redenen die genoemd werden door fraudeurs van Nederlandse en buitenlandse afkomst, bestaan er ook verschillen tussen de redenen die mannen en vrouwen noemen. Tabel 4.4 geeft de significante verschillen weer in de genoemde frauderedenen tussen mannelijk en vrouwelijke fraudeurs, die wederom getoetst zijn aan de hand van Fisher Exact toetsen (met uitzondering van twee redenen waarbij de aantallen groot genoeg waren voor een Chi-kwadraattoets).

Tabel 4.4

Significante verschillen in het aantal keer dat een fraudereden genoemd is tussen mannelijke (n=144) en vrouwelijke (n=113) fraudeurs

Fraudereden	Aantal keer genoemd	
	Mannen	Vrouwen
Wist niet dat bezit/vermogen moest worden opgegeven	6	0*
Partner regelde de financiële zaken/ het invullen van wijzigingsformulieren ^a	5	11*
Bemoeide zich niet met de formulieren, zette alleen een handtekening	2	7*
Bemoeide zich niet met partners bezigheden/bezittingen	0	4*
Kon zonder uitkering niet voorzien in levensonderhoud van het gezin ^a	5	11*
Wilde niet financieel afhankelijk zijn van partner	0	4*

Noot. ^a Chi-kwadraattoets uitgevoerd: $\chi^2(1) = 4,253$; $p = 0,039$. * Significant verschil bij $p < 0,05$.

Uit tabel 4.4 blijkt dat er voor zes redenen verschil is tussen mannen en vrouwen. Vrouwen gaven significant vaker aan zich niet te bemoeien met de meldingsformulieren en hun partners bezigheden. Ook gaven ze vaker aan dat ze de financiële zaken aan hun partner overlieten. Verder dachten de

vrouwen meer aan het gezin. Zij gaven vaker aan te frauderen om het gezin te kunnen onderhouden. Daarnaast fraudeerden vrouwen vaker dan mannen niet financieel afhankelijk te zijn van hun partner. Ten slotte gaven mannen vaker dan vrouwen aan onwetend te zijn over het opgeven van hun bezit of vermogen.

5. Conclusies en aanbevelingen

In de inleiding van dit rapport is de volgende onderzoeksvraag gesteld:

Wat zijn de beweegredenen van uitkeringsgerechtigden om uitkeringsfraude te plegen?

Deze onderzoeksvraag is onderzocht met behulp van literatuur onderzoek en dossieronderzoek. In dit hoofdstuk zal de onderzoeksvraag worden beantwoord en zullen er concrete aanbevelingen gedaan worden aan het RCF met betrekking tot de preventie van fraude.

5.1 Beweegredenen uit de literatuur

Zoals bleek uit het theoretisch kader is wetenschappelijk onderzoek naar uitkeringsfraude schaars. Meer onderzoek is gedaan naar werknemersfraude en belastingfraude; fraudesoorten die overeenkomsten hebben met uitkeringsfraude. Dankzij deze bredere kijk op fraude konden er toch goede inzichten verkregen worden in de gedragsdeterminanten die van invloed zijn op het plegen van uitkeringsfraude. Eén van de meest gebruikte fraudetheorieën zowel in de wetenschap als in de praktijk is de fraudedriehoek, die drie elementen beschrijft die aanwezig moeten zijn om fraude te kunnen plegen. De drie elementen zijn: gelegenheid, motivatie en druk/rationalisatie. De fraudedriehoek kan toegepast worden op alle voorkomende soorten van fraude.

Andere benaderingen die meer toespitst zijn op uitkeringsfraude en belastingfraude zijn de economische en de sociaalpsychologische benaderingen. De economische benadering gaat uit van een afweging van kosten en baten. Iemand zal frauderen wanneer de baten van het frauderen (bijvoorbeeld economische voordelen) opwegen tegen de kosten ervan (bijvoorbeeld de kans om gepakt te worden). Als de kans op controle of boetes hoger is, dan zal iemand minder snel frauderen. Een theorie die met meer factoren rekening houdt dan puur economische factoren is de sociaalpsychologische benadering van fraude. Volgens deze theorie bepalen zowel psychologische/ persoonlijke factoren als sociale/situationele factoren of iemand fraude zal plegen. Ook attitudes tegenover het plegen van fraude, de mate waarin iemand controle heeft over zijn of haar gedrag en persoonlijke oriëntatie zijn factoren die van invloed zijn op het wel of niet plegen van fraude. Vanuit een sociale context wordt het plegen van fraude onder andere bepaald door de sociale normen en de mate van sociale controle vanuit de omgeving. Evenzo kan een hoge mate van financiële last die iemand ervaart leiden tot fraudegedrag.

Voortkomend uit de bovenstaande fraudebenaderingen en vanuit wetenschappelijk en praktijk onderzoek van onder andere Dean en Melrose (1997), van Gils e.a. (2007) en Lensvelt-Mulders e.a. (2006) kan geconcludeerd worden dat één van de hoofdredenen van het plegen van uitkeringsfraude economische noodzakelijkheid is. Daarnaast is een eenvoudige afweging van kosten en baten, waarbij de baten van frauderen hoger zijn dan de kosten van naleving, een belangrijke reden om fraude te frauderen. Deze twee redenen zijn goede voorbeelden van de elementen motivatie en druk uit de fraudedriehoek. Een extra motivatie kan vervolgens de sociale context zijn waarin iemand verkeert. Wanneer het in de omgeving als normaal wordt beschouwd om te frauderen met de uitkering, zal de motivatie om zelf ook te frauderen groter zijn. Een lage controlekans of lage straffen door de overheid kunnen ook een motivatie vormen om uiteindelijk te frauderen met de uitkering. De kans om gepakt te worden is dan immers kleiner.

5.2 Beweegredenen uit het dossieronderzoek

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat fraudeurs veel verschillende redenen en factoren noemen die ertoe geleid hebben dat zij gefraudeerd hebben met hun uitkering. Gebleken is dat onwetendheid met betrekking tot de eigen situatie of de verplichtingen als uitkeringsgerechtigde de voornaamste reden vormt voor frauderen. Respondenten hadden vrij weinig kennis van de regels van het uitkeringssysteem, of veronderstelden weinig kennis te hebben. Ze wisten niet precies wat wordt verstaan onder samenwonen of wat ze wel en niet op moesten geven aan de sociale dienst. De buitenlandse fraudeurs begrepen vaak de formulieren niet goed door gebrekkige taalkennis. Een groot aantal fraudeurs hield zich ook van den domme. Zij lieten bijvoorbeeld alle financiën en het invullen van de formulieren over aan anderen en bemoeien zich er niet mee. Onwetendheid komt uit de verschillende wetenschappelijke theorieën niet naar voren als een noemenswaardige determinant van het plegen van fraude. In de meer praktijkgerichte onderzoeken komt kennis wel als variabele naar boven. Zo geeft de tafel van elf aan dat kennis een rol speelt in de naleving van wet. Gebrekkige kennis kan leiden tot overtredingen zoals fraude. Ook Dean en Melrose (1997) konden na interviews met bijstandsfraudeurs vaststellen dat deze weinig kennis hadden van het uitkeringssysteem. Ze kunnen ermee overweg, maar het fijne weten ze er niet van.

Naast onwetendheid vormt het hebben van financiële problemen een voorname beweegreden om fraude te plegen. Veel uitkeringsgerechtigden frauderen omdat zij geen andere uitweg meer zien, ze hebben meer financiële middelen nodig om schulden af te lossen of om rond te kunnen komen met het gezin. Ook uit eerdere onderzoeken van Dean en Melrose (1997) en Van Gils e.a. (2007) bleek al dat financiële noodzakelijkheid een belangrijke beweegreden is om fraude te plegen.

De meer situationele beweegredenen uit de literatuur, zoals sociale normen en overheidscontrole, kwamen niet sterk naar voren in het dossieronderzoek. De fraudeurs gaven in hun verhoren niet aan dat hun omgeving een belangrijke factor was. Wel legden ze de verantwoordelijkheid van hun fraude regelmatig neer bij anderen, zoals bij de sociale dienst of bij hun werkgever. Ze gaven aan dat anderen hen verkeerd advies gegeven hadden, waardoor zij dus niet bewust fraude pleegden. Ook gaven ze beweegredenen op die meer betrekking hadden op de tijdelijke of onzekere situatie waarin zij verkeerden dan op zichzelf. Ze gaven bijvoorbeeld aan dat de situatie maar van tijdelijke aard was of dat er nog geen sprake was van een stabiele gezinssituatie, waardoor ze het opgeven uitstelden. Ze wisten wel dat ze op deze manier fraude pleegden maar staken eigenlijk hun kop in het zand. Vaak hadden de fraudeurs ook andere dingen aan hun hoofd en hadden er daarom niet bij stilgestaan om wijzigingen door te geven. Zij gaven daar geen prioriteit aan.

5.3 Aanbevelingen

Dit onderzoek heeft zo goed mogelijk de beweegredenen van uitkeringsfraudeurs om fraude te plegen in kaart gebracht. Op deze redenen kan vervolgens met preventieve communicatie worden ingespeeld, om zo uitkeringsfraude in het vervolg beter te kunnen voorkomen. Het feit dat onwetendheid één van de belangrijkste beweegredenen is, geeft aan dat er nog een stap gezet moet worden in het verbeteren van de communicatie met de uitkeringsgerechtigden. De fraudeurs gaven aan de regels van het systeem niet goed te kennen. Ze wisten bijvoorbeeld niet goed wat er onder een 'gezamenlijke huishouding' werd verstaan of dachten dat hun werkgever de inkomsten wel zou opgeven. Ook problemen met het begrijpen van de wijzigingsformulieren en een slechte beheersing van de Nederlandse taal komen veel voor. Het dient aanbeveling de uitkeringsgerechtigden bij de aanvraag van hun uitkering persoonlijk de regels van het systeem uit te leggen en ze daarnaast dezelfde regels, eenvoudig en kort weergegeven in een folder, mee te geven. Aan de personen die slecht Nederlands begrijpen zal dit uitgelegd moeten worden samen met een tolk. Wellicht kunnen er ook folders meegegeven worden in eigen taal (Turks bijvoorbeeld). De Sociale dienst moet er zeker van zijn dat de uitkeringsgerechtigde bij de eerste ontvangst van de uitkering volledig op de hoogte is van de regels. Ook moet men er zeker van zijn dat de ontvanger de formulieren daadwerkelijk begrijpt en deze niet in alle omstandigheden hetzelfde blijft invullen.

Uit het onderzoek is eveneens gebleken dat de meeste fraudeurs schulden of andere financiële problemen hebben en frauderen omdat zij niet rond kunnen komen van hun uitkering. Deze schulden ontstaan veelal wegens een verkeerd uitgavenpatroon. Het zou voorkomen moeten worden dat de uitkeringsgerechtigden in de schulden komen door ze bij aanvang van hun uitkering te

helpen een goed uitgavenpatroon aan te leren. Dit uitgavenpatroon zou regelmatig gecontroleerd moeten worden, zodat er tijdig gesignaleerd kan worden wanneer iemand te veel schulden dreigt te maken. Wanneer de uitkeringsgerechtigden beter leren rond te komen van hun uitkering, zullen ze veel minder druk voelen om te frauderen.

6. Discussie

Het doel van dit onderzoek was het achterhalen waarom uitkeringsgerechtigden frauderen. Dit is onderzocht met zowel literatuuronderzoek als dossieronderzoek. Hoewel er zeer bruikbare resultaten uit het onderzoek zijn gekomen, kunnen ook enkele aspecten van het onderzoek ter discussie worden gesteld. In dit hoofdstuk zullen enkele kanttekeningen geplaatst worden bij het onderzoek.

De methode die in dit onderzoek gekozen is, het onderzoeken van dossiers, is een methode die voor- en nadelen kent. Een groot voordeel is van praktische aard. De dossiers waren al voor handen en er ging geen tijd verloren in het benaderen van respondenten. Het dossieronderzoek was organisatorisch sneller en gemakkelijker uit te voeren dan bijvoorbeeld het houden van interviews met fraudeurs. Daarnaast is de methode vrij betrouwbaar. Het behoeft namelijk weinig interpretatie van de onderzoeker. De onderzoeker hoefde uitsluitend de dossiers goed door te nemen en te noteren welke reden(en) de fraudeur noemde. Dit heeft gezorgd voor een vrij eenduidige dataset.

De gebruikte methode kent echter ook nadelen. Zo zijn er dossiers geanalyseerd uit drie verschillende regio's die ook opgesteld zijn door drie verschillende sociale recheteteams. Deze teams hebben allemaal een eigen methode van werken, waardoor er in de ene regio soms meer of minder informatie voorhanden was dan in de andere regio. Binnen deze teams heeft elke sociaal recheteur weer zijn of haar eigen manier van verhoren, dat kan leiden tot verschillende antwoorden van fraudeurs. Dit zou van invloed geweest kunnen zijn op de frauderedenen die fraudeurs hebben genoemd.

Een groot discussiepunt is de vraag of de redenen en factoren die de fraudeurs hebben opgegeven in het verhoor met de sociaalrecheteur de echte redenen van hun gedrag zijn geweest. De fraudeurs hoeven in hun verklaring niet de waarheid te vertellen en ze hoeven ook hun gedrag niet te verantwoorden. Er wordt hen slechts gevraagd waarom zij fraude hebben gepleegd, er wordt niet verder doorgevraagd. De meeste fraudeurs bekennen wel hun fraude, dus heeft het voor hen niet veel zin om na hun bekentenis alsnog te liegen over de redenen van frauderen. Toch is het niet te controleren of de fraudeurs de werkelijke redenen van hun frauderen hebben opgegeven. Vooral het feit dat onwetendheid in dit onderzoek één van de hoofdredenen vormt van fraudegedrag is opmerkelijk. Het is niet te controleren of iemand die zegt niet geweten te hebben inkomsten of samenwonen op te moeten geven ook de waarheid spreekt. Het niet weten is een gemakkelijker excuus om het fraudegedrag goed te praten dan bijvoorbeeld een financiële reden.

Literatuur

- Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50(2), 179–211.
- Algemene Rekenkamer (2008). *Studierapport signaleren van fraude*. Verkregen op 8 april, 2009, van http://www.rekenkamer.nl/9282000/d/p434_rapport_signaleren_van_fraude.pdf.
- Allingham, M., & Sandmo, A. (1972). Income tax evasion: a theoretical analysis. *Journal of Public Economics*, 1, 323–338
- Buckhoff, T.A. (2001). Employee fraud: perpetrators and their motivations. *The CPA Journal*, 71(11), 72-73.
- Dean, H., & Melrose, M. (1997). Manageable discord: fraud and resistance in the social security system. *Social Policy & Administration*, 31(2), 103-118.
- Duffield, G., & Grabosky, P. (2001). *The psychology of fraud*. Verkregen op 1 april, 2009, via Australian Institute of Criminology, site: <http://www.aic.gov.au/publications/tandi/ti199.pdf>
- Elffers, H., van der Heijden, P., & Hezemans, M. (2003). Explaining regulatory non-compliance: a survey study of rule transgression for two Dutch instrumental Laws, applying the randomized response method. *Journal of Quantitative Criminology*, 19(4), 409-439.
- Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (2006). *De 'Tafel van elf', een veelzijdig instrument*. Verkregen op 8 april, 2009, van <http://www.servicecentrumhandhaving.nl/Onderwerpen/Instrumenten/T11/index.aspx#paragraph1>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2005). *Richtlijnen voor bijstandsfraudestatistiek (BFS)*. Verkregen op 25 juni, 2009, van <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/30C73E72-693C-4B27-BF7A-F28E12312526/0/2005bfsrichtlv0102.pdf>
- Fishbein, M., & Ajzen, I. (1975). Belief, attitude, intention and behavior: an introduction to theory and research. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Gottfredson, M. R., & Hirschi, T. (1990). *A general theory of crime*. Stanford, CA: Stanford University Press
- Hessing, D.J., Elffers, H., Robben, H. S. J., & Webley, P. (1993). Needy or greedy? The social psychology of individuals who fraudulently claim unemployment benefit. *Journal of Applied Social Psychology*, 23(3), 226-243.
- Hessing, D.J., Elffers, H., & Weigel, R.H. (1988). Exploring the limits of self-reports and reasoned action: an investigation of the psychology of tax evasion behavior. *Journal of Personality and Social Psychology*, 54(3), 405-413.

- Hofmann, E., Hölzl, E., & Kirchler, E. (2008). Preconditions of voluntary tax compliance: knowledge and evaluation of taxation, norms, fairness, and motivation to cooperate. *Journal of Psychology*, 216(4), 209-217.
- Kirchler, E., Hölzl, E., & Wahl, I. (2008). Enforced versus voluntary tax compliance: The "slippery slope" framework. *Journal of Economic Psychology*, 29, 210-255.
- Lensvelt-Mulders, G.J.L.M., van der Heijden, P.G.M., Laudy, O., & van Gils, G. (2006). A validation of a computer-assisted randomized response survey to estimate the prevalence of fraud in social security. *Journal of the Royal Statistical Society*, 169(2), 305-318.
- Markus, B., & Schuler, H. (2004). Antecedents of counterproductive behavior at work: a general perspective. *Journal of Applied Psychology*, 89(4), 647-660.
- Martinko, M.J., Gundlach, M.J., & Douglas, S.C. (2002). Toward an integrative theory of counterproductive workplace behavior: A causal reasoning perspective. *International Journal of Selection and Assessment*, 10(1/2), 36-50.
- Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (2006). *Handhavingsprogramma 2007-2010*. Verkregen op 8 april, 2009, van http://docs.szw.nl/pdf/129/2006/129_2006_3_9969.pdf.
- Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (2005). *Hoogwaardig Handhaven: Gemeenten uit de startblokken*. Verkregen op 8 april, 2009, van http://docs.szw.nl/pdf/129/2005/129_2005_3_8372.pdf.
- Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding (2007). *Projectplan handhavingscommunicatie Overijssel*. Verkregen op 8 april, 2009, van [http://www.rcf.nl/index.php?id=138&tx_tcdocsearch_pi1\[mode\]=0&tx_tcdocsearch_pi1\[showUid\]=973](http://www.rcf.nl/index.php?id=138&tx_tcdocsearch_pi1[mode]=0&tx_tcdocsearch_pi1[showUid]=973).
- Slemrod, J. (2007). Cheating ourselves: the economics of tax evasion. *The journal of economic perspectives*, 21(1), 25-48.
- Stal, P.C., van Ruth, A.G.P., & Woldringh, C. (1992). *Afhandeling van uitkeringsfraude: een onderzoek bij sociale diensten, bedrijfsverenigingen en het openbaar ministerie naar de naleving van de Richtlijnen Sociale Zekerheidsfraude*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.
- Van Gils, G., Frank, L., & van der Heijden, P.G.M. (2007). *Regelovertreding in de WAO, WW en WWB in 2006*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid, Werkdocumenten, nr. 387.
- Weigel, R.H., Hessing, D.J., & Elffers, H. (1987). Tax evasion research: A critical appraisal and theoretical model. *Journal of Economic Psychology*, 8(2), 215-235.
- Wells, J.T. (2001). Why employees commit fraud. *Journal of Accountancy*, 191(2), 89-91.

Wolfe, D.T., & Hermanson, D.R. (2004). The fraud diamond: considering the four elements of fraud.
The CPA Journal, 74(12), 38.

Bijlage 1: Overzicht frauderedenen

Factoren die bijdragen aan het plegen van fraude	Aantal keer genoemd	%
<i>Onwetendheid m.b.t. verplichtingen als uitkeringsgerechtigde</i>		
Wist niet dat bezit/vermogen moest worden opgegeven	6	2,3
Wist niet dat de inkomsten moesten worden opgegeven	11	4,3
Wist niet dat partner inkomsten/samenwonen niet opgaf	3	1,2
Begreep de formulieren niet goed	12	4,7
Dacht dat er geen sprake was van samenwonen als er geen relatie was tussen bewoners	5	1,9
Dacht dat tijdelijk werk niet opgegeven moest worden, alleen vast werk	3	1,2
kende de regels van het uitkeringsstelsel niet	10	3,9
Dacht je wat bij mocht verdienen zonder dit op te geven	1	0,4
Slechte beheersing Nederlandse taal	11	4,3
Verkeerde uitkering aangevraagd	1	0,4
Aangegeven bij de verkeerde instantie	1	0,4
<i>Onwetendheid m.b.t. de eigen situatie als uitkeringsgerechtigde</i>		
Wist niet dat partner werkzaamheden verrichtte	6	2,3
Partner regelde de financiële zaken/ het invullen van wijzigingsformulieren	16	6,2
Bemoeide zich niet met de formulieren, zette alleen een handtekening	9	3,5
Dacht dat de werkgever de werkzaamheden zou opgeven	3	1,2
Liet de formulieren door andere invullen, wist niet hoe dat moest	7	2,7
Wist niet dat er geld op de rekening werd gestort	3	1,2
had partner niets verteld over werkzaamheden/inkomsten/uitkering	4	1,6
Bemoeide zich niet met partners bezigheden/bezittingen	4	1,6
Wist niet dat hijzelf/zijzelf of partner/betrokkene uitkering ontving	3	1,2
<i>Fout gemaakt door Sociale Dienst of andere officiële instantie</i>		
Slechte/verkeerde hulp/adviezen sociale dienst/adviesinstantie gehad	12	4,7
Begreep de vragen van de bijstandsconsulente niet	1	0,4
Geen wijzigingsformulieren ontvangen	3	1,2
Telefonische/schriftelijke/mondelijke wijziging nooit goed doorgekomen	8	3,1
Frustratie met sociale dienst	1	0,4
<i>Oplossen van financiële problemen</i>		
Kon zonder uitkering niet voorzien in eigen levensonderhoud	14	5,4
Kon zonder uitkering niet voorzien in levensonderhoud van het gezin	16	6,2
Inkomen partner was niet voldoende om van rond te komen	11	4,3
Er moesten schulden (van partner/familie) afgelost worden	50	19,5
Geld kwijt aan gok/drank/drugsverslaving (van partner/familie)	9	3,5
Zonder uitkering vervallen in misdaad	1	0,4
Wilde niet in problemen komen door schulden partner/partner in problemen brengen	4	1,6

<i>Niet stilgestaan bij de meldingsplicht</i>		
Niet bij stilgestaan inkomsten/samenwonen op te geven	16	6,2
Had psychische problemen/in de war/depressief	6	2,3
Stress/zorgen wegens persoonlijke omstandigheden	7	2,7
Niet gecontroleerd of de wijzigingen door werden gevoerd	7	2,7
Lage inschatting pakkans	1	0,4
<i>Onzekerheid en/of tijdelijkheid van de situatie</i>		
Samenwonen is geleidelijk gegaan/officieel regelen is er nooit van gekomen	4	1,6
Wilde geen verplichtingen hebben tegenover partner/partner wilde geen verplichtingen	2	0,8
Was nog niet zeker van de relatie/nog geen stabiele gezinssituatie	10	3,9
Wilde niet financieel afhankelijk zijn van partner	4	1,6
(Partner) had zorg nodig	7	2,7
Het was alleen een tijdelijke situatie	5	1,9
(Partner) droeg financieel niets bij	8	3,1
Uitstel van opgeven	7	2,7
<i>Verkrijgen van financiële voordelen</i>		
(Partner) heeft zich bewust ingeschreven op een ander adres om meer uitkering te ontvangen	3	1,2
Had geld nodig om familie in het buitenland te ondersteunen	14	5,4
Had geld nodig voor extra's: hobby's/kleding/uitgaan/vakantie	12	4,7
Had medische hulp nodig voor familie	2	0,8
<i>Ontkenning van de fraude</i>		
Beschuldiging klopt niet	10	3,9
Werkzaamheden waren onbetaald/tegen zeer kleine vergoeding	16	6,2
Woonde niet samen, waren alleen vaak samen, hadden nog eigen woning/vaste lasten	26	10,1
Zag de handel/werkzaamheden niet als werk	7	2,7
Bezittingen waren niet zijn/haar eigendom, alleen op papier	6	2,3
Er is geen financieel gewin mee behaald	11	4,3
<i>Het hebben van een asielzoekerstatus</i>		
Wilde niet teruggestuurd worden naar thuisland	1	0,4
Mocht als asielzoeker eigenlijk niet werken	2	0,8
wilde niet samenwonen, want had geen verblijfsvergunning	2	0,8
<i>Angst voor de gevolgen van melding</i>		
Bang om uitkering te verliezen/strafmaatregel te krijgen	6	2,3
Vrees dat het lang zal duren om bij veranderde situatie weer een normale uitkering te krijgen	2	0,8
Consideratie met andere mensen	2	0,8
op basis van overwegingen die met de uitkering zelf of met geld niets te maken hebben	3	1,2
Geen verklaring wegens fysieke/psychische gesteldheid/detentie	5	1,9