

Het verhaal achter notoire uitkeringsfraude

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Guido Brummelkamp
Annejet Kerckhaert
Mirjam Engelen

Projectnummer: BA3961/C04014

Zoetermeer, 30 juli 2013

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia/Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia/Research voor Beleid. Panteia/Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Waarom onderzoek naar notoire fraude?	5
1.2	Doelstelling, onderzoeksvragen en methode	6
1.3	Indeling van het rapport	7
2	Waarom plegen mensen fraude met uitkeringen? – De theorie	9
2.1	Onderzoek tot nu toe	9
2.2	Verklaringen voor uitkeringsfraude	10
2.3	Theoretisch kader	13
3	Uitkeringsfraude: typen, motieven en effecten van opsporing	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Typen van fraude	15
3.3	De aanleiding van fraude	18
3.4	Bestendinging van fraude	19
3.5	Reacties op de handhaving	25
4	Perspectieven voor handhaving	29
4.1	Inleiding	29
4.2	Responsive regulation en georganiseerde nabijheid	29
4.3	Suggesties vanuit de handhaving	31
5	Conclusies en beschouwing	37
6	Literatuur	41
	Bijlage: Deelnemers groepsbijeenkomsten	45



1 Inleiding

1.1 Waarom onderzoek naar notoire fraude?

Met de toegenomen mogelijkheden van uitvoeringsinstellingen en gemeenten om gegevens van cliënten (semi)geautomatiseerd te verifiëren, is de kans op detectie van onrechtmatigheden in de uitkeringsverstrekking toegenomen. Correcties worden sneller doorgevoerd en met snelle en adequate handhaving zijn mensen eerder geneigd zich aan regels te houden. Het zal ertoe hebben bijgedragen dat de door het Ministerie van SZW vastgestelde nalevingsniveaus hoog zijn (Ministerie van SZW, 2010). Desondanks komt het voor dat onrechtmatigheden in de uitkeringsverstrekking langere tijd voortduren. Het betreft cliënten die fraude plegen die moeilijk is op te sporen. De bedragen die ermee gemoeid zijn, kunnen hoog oplopen net als de kosten voor opsporing en vervolging. Het vormt de aanleiding van dit onderzoek, waarmee wordt nagegaan hoe deze fraude precies ontstaat, wat cliënten ervan weerhoudt de fraude te beëindigen en hoe deze fraude het best voorkomen en aangepakt kan worden.

Wij spreken in dit onderzoek van notoire fraude, omdat het gaat om onrechtmatig handelen dat langere tijd duurt, daarmee een structureel onderdeel is geworden van het leven van de cliënt en mogelijk ook verband houdt met een manier van leven of denken. Naast de wens om het nalevingsniveau te verhogen en de kosten te beperken, zijn er daarmee ook inhoudelijke redenen om aandacht te besteden aan vooral deze groep:

- Notoire uitkeringsfraude staat vaak niet op zichzelf: notoire fraude zal vaker samenhangen samen met een deviante levensstijl of overtuiging en daardoor mogelijk ook op andere terreinen en onder eventuele andere personen in het huishouden leiden tot overtredingen met maatschappelijke schade of risico's op schade tot gevolg.
- Er is een risico op bestendinging: het risico op bestendinging bij notoire fraudeurs groot. Het fraudegedrag is vaker geïnternaliseerd en zal niet wijzigen zonder ingrijpen van buitenaf. Mogelijk wordt het frauduleuze gedrag zelfs van generatie op generatie doorgegeven.
- Schade: doordat notoire fraude vaak niet op zichzelf staat en vanwege het risico op bestendinging, zal de maatschappelijke schade en benadeling groter zijn.
- Capaciteit: ten slotte is de opsporing bewerkelijk. Handhaving en opsporing vergen maatwerk en zijn arbeidsintensief, zeker wanneer er geobserveerd moet worden of wanneer bij externe partijen informatie moet worden ingewonnen. Het legt een groot beslag op de middelen van uitvoeringsinstellingen.

De term notoire fraudeur, is op het eerste gezicht lastig te hanteren in onderzoek vanwege de sterke normatieve lading en de afwezigheid van eenduidige criteria. De term notoir suggereert al snel moedwilligheid, opportunisme en onverbeterlijkheid. Het zou daarmee een slecht uitgangspunt zijn in een studie waarbij de motieven achter fraude juist nog moeten worden vastgesteld. Uitgangspunt in dit onderzoek zijn daarom een aantal criteria waarmee de term notoir is geoperationaliseerd. Omdat het niet onze bedoeling is geweest tot een herdefiniëring van het begrip te komen spreken wij hier van een werkdefinitie.

Werkdefinitie

Notoire fraudeurs voldoen aan twee of meer van de volgende criteria:

- **Structureel.** De notoire overtreder fraudeert regelmatig of over een langere periode. Dit uit zich onder andere in de hoogte van het bedrag dat ten onrechte is ontvangen.¹
- **Bewust.** De notoire overtreder weet dat hij een overtreding begaat.
- **Recidive.** De notoire overtreder is meer dan eens bestraft voor het plegen van fraude.
- **Gedragspatroon.** Frauderen is tot het gedragspatroon c.q. de levenswijze van de overtreder gaan behoren.
- **Samenhang.** De notoire overtreder fraudeert ook op andere terreinen zoals bij de Toeslagenwet (Zorgtoeslag, Huurtoeslag), Inkomstenbelasting, PGB, Zorgverzekering, etc.

In de politiek bestaat brede steun voor een hardere aanpak van misbruik van sociale zekerheid. De nieuwe Fraudewet (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving) waarin een hardere aanpak centraal staat, is in de zomer van 2012 met een grote meerderheid in de Tweede Kamer aangenomen en per 1 januari 2013 van kracht. In het regeerakkoord staat dat de wet met kracht moet worden uitgevoerd. Uitgangspunt van de wet en het flankerende beleid is dat fraude niet mag lonen. Sancties bij uitkeringsfraude zijn fors verhoogd en er wordt ingezet op verhoging van de pakkans. Dit laatste door betere informatie-uitwisseling en door het werken met risicoprofielen. Doelgroepgerichte voorlichting is een van de belangrijke preventieve maatregelen die zijn voorgesteld.

1.2 Doelstelling, onderzoeksvragen en methode

Dit onderzoek heeft twee doelen die in het verlengde van elkaar liggen. In de eerste plaats verschaft het inzicht in het gedrag en de kenmerken van overtredders in de sociale zekerheid. Daarnaast evalueert het – op basis van dit inzicht – de effectiviteit van maatregelen om fraude vroegtijdig te signaleren en aan te pakken. Deze doelstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

- Wat zijn motieven, gedrag en kenmerken van de notoire overtreder?
- Hoe is het frauduleuze gedrag van notoire overtredders te verklaren?
- Wat zijn effectieve maatregelen om notoire overtredders te signaleren en aan te pakken?
- Wat zijn aanbevelingen voor het handhavingsbeleid?

Werving van respondenten

Het onderzoek heeft bestaan uit 36 gesprekken met mensen waarvan recent door een uitvoeringsinstelling of gemeente is vastgesteld dat zij hun uitkering geheel of gedeeltelijk ten onrechte hebben ontvangen. Het betrof cliënten van het UWV (met een WW-, WIA- of WAO-uitkering), de SVB (met AOW-uitkering) en mensen met een Wwb-uitkering. De laatste groep bestond uit Wwb-ontvangers uit de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Zoetermeer. De werving van respondenten is in overleg met de betreffende uitvoeringsinstelling/gemeente uitgevoerd, waardoor uiteindelijk twee manieren van werven zijn toegepast:

- **Mailing:** Het UWV heeft een mailing doen uitgaan naar 500 cliënten, waarbij recent onrechtmatigheden werden vastgesteld en waarvan een bedrag van ten minste € 10.000 werd teruggevorderd. Met deze brief werden zij uitgenodigd om mee te doen aan het

¹ Het veldwerk is uitgevoerd onder mensen waarbij een bedrag van tenminste € 10.000 werd teruggevorderd.

onderzoek door een interview af te geven. 41 cliënten hebben de mailing positief beantwoord, uiteindelijk heeft met 17 cliënten een interview plaatsgevonden. Via dezelfde weg zijn respondenten geworven uit de bestanden van de SVB en van de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Gemeente Rotterdam. De respons lag daar lager, uiteindelijk hebben met respectievelijk 3 SVB-cliënten en 4 Rotterdamse Wwb-cliënten gesprekken plaatsgevonden.

- Telefonische werving: In de gemeente Amsterdam en Zoetermeer zijn cliënten door de onderzoekers telefonisch benaderd met het verzoek om deel te nemen aan het onderzoek. Ook hier betrof het cliënten met een terugvordering van ten minste € 10.000. Deze manier van werven leverde een aanzienlijk hoger responspercentage op, namelijk 55%. Uiteindelijk zijn via deze weg 12 cliënten geïnterviewd.

Al naar gelang de voorkeur van de respondent vonden interviews plaats bij cliënten thuis, op het kantoor van Panteia of op een gemeentekantoor. De gesprekken waren half gestructureerd. De lijst met gespreksonderwerpen werd afgeleid van het theoretische kader dat in hoofdstuk 2 van dit rapport is gegeven.

Aansluitend op de interviews hebben twee groepsbijeenkomsten plaatsgehad met mensen uit de handhavings- en opsporingspraktijk. Men hen zijn de bevindingen van het veldwerk besproken en is nagegaan welke aanknopingspunten er zijn om regelnaleving en handhaving te verbeteren. In de bijlage is een overzicht gegeven van deelnemers.

Een etnografisch onderzoek

Het primaire doel van dit onderzoek is om zicht te krijgen op mechanismen die tot uitkeringsfraude leiden en mechanismen die deze fraude vervolgens in stand houden. Het richt zich in de eerste plaats op de persoon van de fraudeur, zijn directe omstandigheden en de wisselwerking met wetgeving, beleid en het optreden van uitvoeringsinstelling of gemeente. Het is een etnografisch onderzoek waarin face to face gesprekken centraal hebben gestaan. In de gesprekken met fraudeurs is zoveel mogelijk geprobeerd een beeld te vormen van wat er zich in het hoofd afspeelt en hoe dat verband houdt met geconstateerde overtredingen. Vanuit het perspectief van het individu is in beeld gebracht hoe de uitkeringsafhankelijkheid ontstond en hoe fraude ontstond en hoe dit werd ervaren. Getracht is een beeld te krijgen van zowel evidente als gepercipieerde omstandigheden die leidden tot de fraude en het voortduren ervan. Over de samenstelling van de groepen fraudeurs bij UWV, SVB en gemeenten wordt op basis van dit onderzoek geen uitspraak gedaan. De respondenten die in dit onderzoek zijn ondervraagd, zijn geselecteerd op basis van de criteria van notoire fraudeur, zij zijn daarmee niet representatief voor de gehele populatie van fraudeurs. Dit laatste neemt niet weg dat de gevonden mechanismen achter fraude wel relevant zijn voor een bredere groep van (potentiële) fraudeurs.

1.3 Indeling van het rapport

Voorliggend rapport bestaat uit drie delen. In het eerste deel (hoofdstuk 2) wordt een overzicht gegeven van literatuur over uitkeringsfraude, hierin wordt ook literatuur betrokken over andere vergelijkbare vormen van regelovertreding en criminaliteit. De bestaande inzichten over het ontstaan van uitkeringsfraude en de bestending ervan worden geïnventariseerd op basis waarvan vervolgens het analysekader geschetst dat is gebruikt tijdens de interviews. Het tweede deel (hoofdstuk 3) bevat het verslag van de gesprekken die zijn ge-

voerd met mensen bij wie fraude is vastgesteld. Allereerst wordt ingegaan op de verschillende typen van fraude die zijn geconstateerd. Per type wordt kort stilgestaan bij specifieke kenmerken en achtergronden. In het vervolg van het hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de mechanismen achter uitkeringsfraude. Dit gebeurt volgens de indeling die in het tweede deel is gegeven. Daarmee worden de bestaande inzichten getoetst en aangevuld. Het derde deel (hoofdstuk 4) richt zich op de handhaving, nagegaan wordt wat de bevindingen uit de gesprekken betekenen voor de handhaving. In het bijzonder wordt ingegaan op de aanknopingspunten voor verbeteringen. Vervolgens worden in het concluderende hoofdstuk (hoofdstuk 5) de onderzoeksvragen beantwoord.

2 **Waarom plegen mensen fraude met uitkeringen?** **– De theorie**

2.1 Onderzoek tot nu toe

In Nederland is nog weinig onderzoek gedaan naar de achtergronden van uitkeringsfraude. Het onderzoek dat de afgelopen 10 à 20 jaar is uitgevoerd, staat vooral in het teken van het achterhalen van factoren aan de hand waarvan risico's op fraude kunnen worden ingeschat. Zo vond in 2006 de vierde – en tevens laatste – meting 'Regelovertreding in de sociale zekerheid' plaats, waarin risico's op regelovertreding worden ingeschat, onder andere aan de hand van kennis van regels, houding ten opzichte van regels en perceptie van pak-kans en sanctie-ernst (Van Gils, 2003). En zo onderzocht Reelick (2010) welke cliëntken-merken – zoals opgenomen in het register van de Rotterdamse Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid – aanknopingspunten bieden voor een gerichte handhaving. Etnografisch onderzoek ontbreekt nagenoeg. Voor zover bekend, is er in het midden van de jaren ne-gentig door het GAK – de rechtsvoorganger van het UWV – een intern onderzoek uitgevoerd waarbij 20 cliënten face to face zijn geïnterviewd. Daarnaast is in het kader van een onder-zoek naar AOW- en ANW-fraude met enkele cliënten van de SVB gesproken (Miedema & Post, 2001). Het meest recente onderzoek is gepubliceerd begin 2013, het is een onderzoek dat vooral ingaat op de praktijk van de bestrijding van uitkeringsfraude (Fenger & Voor-berg, 2013).

Ook andere landen kennen een beperkte onderzoekstraditie op dit veld. Groot-Brittannië is enigszins een uitzondering. Hier zijn met name op initiatief van het 'Department of Social Security' en het 'Department of Work and Pensions' enkele studies uitgevoerd en bestaan er ook enkele academische studies. Dit laatste geldt overigens ook voor de Verenigde Sta-ten. Een onderzoek waarin expliciet wordt ingegaan op de attitude en percepties van frau-deurs, is dat van Dean and Melrose uit 1996. Een studie met een adequaat overzicht van literatuur is van Mitton (2009); hierin worden op basis van bestaande literatuur enkele kernfactoren beschreven, die fraude in de hand werken. Een recente publicatie is van Tun-ley (2011). Deze heeft betrekking op een onderzoek waarin cliëntendossiers vanuit een criminologisch kader zijn geanalyseerd. In het vervolg van dit hoofdstuk komen de inzich-ten uit deze en andere studies nader aan de orde.

De literatuur overziend, kan een onderscheid worden gemaakt tussen drie typen van onder-zoek. In de eerste plaats zijn er studies waarin met behulp van een enquête risico's op fraude worden geanalyseerd, door bij normadressanten na te gaan wat hun percepties van regels zijn. In de tweede plaats zijn er studies waarin aan de hand van informatie bij in-spectiediensten (cliëntendossiers) een beeld wordt gevormd van de modus operandi van fraudeurs en hun achtergronden. In de derde plaats zijn er studies waarin op basis van be-staande literatuur risico's op uitkeringsfraude en motivaties achter uitkeringsfraude worden afgeleid. Hierbij wordt vaak gebruikgemaakt van aanpalende onderzoeksvelden, onder an-dere inzichten uit armoedeonderzoek en onderzoek naar naleving van belastingwetgeving. Met betrekking tot het laatste is internationaal veel onderzoek gedaan naar de achtergron-den en omvang van zwartwerken.

In voorliggende studie zijn de inzichten uit bestaande studies en beleidsstukken als kader gebruikt. Dat wil zeggen dat we de verklaringen voor (uitkerings)fraude hebben geïnventariseerd en vervolgens op basis van deze inventarisatie een denkkader en gesprekshandleiding hebben opgesteld. In dit hoofdstuk presenteren we in het kort de inzichten die de literatuur tot nu toe biedt en brengen we deze inzichten in de laatste paragraaf samen in een model.

2.2 Verklaringen voor uitkeringsfraude

Vooralsnog is fraude vooral onderzocht binnen de criminologie waarin veel inzichten zijn ontleend aan aanpalende wetenschappelijke disciplines zoals de economie, sociologie en psychologie. In dit hoofdstuk geven wij een overzicht van deze inzichten om vervolgens het kader te schetsen aan de hand waarvan in dit onderzoek het ontstaan en voortbestaan van fraude met uitkeringen wordt verklaard.

Rational choice

Een mantra in het huidige handhavingsbeleid is dat fraude niet mag lonen. Het is een uitgangspunt dat op het eerste gezicht goed lijkt aan te sluiten bij het centrale motief van bewuste fraudeurs. Fraude is immers een delict dat in principe altijd is ingegeven door een financieel motief. Dit motief staat ook centraal in het model dat Yaniv (1986) hanteert in het verklaren van fraude met werkloosheidsuitkeringen. Uitgangspunt in dat model is dat mensen misbruik maken van sociale zekerheid zolang dat loont. Het is een uitgangspunt dat in de praktijk van de uitvoering ook vaak wordt gehoord (Brummelkamp, 2010; Loveland, 1989; Hessing 1993). In het onderzoek dat in 2010 (Brummelkamp et al) werd uitgevoerd naar beweegredenen van fraudeurs, vatte een inspecteur de fraudemotieven bondig samen met het statement: 'Uiteindelijk doen ze het allemaal voor het geld'. Op dit punt raakt het denken over uitkeringsfraude aan het klassieke economische uitgangspunt dat de mens in wezen streeft naar nutsmaximalisatie. En hoewel deze benadering veel bediscussieerd is – vooral ook in de context van fraude en criminaliteit – wordt het in de literatuur veelvuldig aangehaald. Het is een benadering die in de tweede helft van de vorige eeuw in de criminologie tot ontwikkeling kwam, mogelijk als een reactie op de benaderingen waarin de criminogene factoren werden gezocht in de maatschappelijke en sociale context van de dader (Siegel, 2011). Er bestaat de laatste decennia meer aandacht voor de (beperkte) rationaliteit achter crimineel gedrag (Cornish & Clarke, 1987). Criminaliteit komt voort uit calculerend gedrag wat inhoudt dat een dader slaagkansen afweegt en dat deze kansen samenhangen met de aard van het te plegen misdrijf en de vaardigheden van de dader. *Rational choice theorists view crime as both offence and offender specific. That crime is offence specific means that offenders will react selectively to an opportunity (to commit a crime). The fact that a crime is offender specific means that individuals decide whether they have the prerequisites to commit a successful criminal act* (Cornish & Clarke, 1987).

Criminaliteit – waaronder mogelijk ook uitkeringsfraude – zou dus zijn ingegeven door een rationele overweging en tegelijk geldt dat de mate van rationaliteit afhankelijk is van omstandigheden en persoons- en persoonlijkheidskenmerken van de dader. In dit opzicht laat deze benadering zich goed combineren met de meer klassieke benaderingen waarin personeigenschappen centraal staan. Neem bijvoorbeeld de benadering van Wilson (1975) die regelovertreding verklaart met eigenschappen als de afwezigheid van remmingen, de

behoefte aan prikkels en opwinding, non-conformisme en de neiging om grotere risico's te nemen dan een gemiddeld persoon. Het zijn eigenschappen die niet louter samenhangen met financiële motieven.

Hoewel het motief verondersteld wordt eenduidig te zijn, zijn de mechanismen die mensen er al dan niet van weerhouden om fraude te plegen, complex. Tussen verleiding en daad liggen uiteenlopende morele barrières die niet voor iedereen bestaan en die ook niet voor iedereen even hoog zijn. Het verklaart waarom niet iedereen fraude pleegt, die daar in materieel opzicht baat bij zou hebben.

Need or greed

In het verlengde van de rational choice theory ligt de aanname dat fraude met uitkeringen voortkomt uit noodzaak of inhaligheid (need or greed). Noodzaak en inhaligheid kunnen worden opgevat als de aanleiding voor de calculatie aan de hand waarvan een burger tot fraude overgaat. Het is een idee dat al langer bestaat. Zo verwees Hessing er in 1993 al naar (Hessing, 1993) en wordt dit idee opnieuw aangevoerd als prominente verklaring in een recent artikel van Tunley (2011). Deze laatste voegt aan noodzaak en inhaligheid een derde factor toe, die in combinatie met zowel noodzaak als inhaligheid voorkomt, namelijk gelegenheid. Gelegenheid verwijst naar het gemak waarmee fraude kan worden gepleegd, waaronder de moeite die gedaan moet worden om fraude te plegen, de kans die men loopt op ontdekking en de hoogte van de sancties.

In de sociale zekerheid zou vooral noodzaak mensen tot fraude aanzetten, of in ieder geval hun perceptie van noodzakelijkheid. Het merendeel van de fraudeurs in het onderzoek van Tunley (2011) waren arm en hadden moeite om in primaire levensbehoeften te voorzien en dat voor een langdurige periode. Zij zagen in de fraude op enig moment de enige mogelijkheid om de eindjes aan elkaar te knopen. Bij een kleinere groep overheerst het idee dat opportunisme de aanleiding moet zijn geweest voor de fraude. Onder deze groep bevonden zich veel systematische fraudeurs waaronder mensen die ooit uit noodzaak gingen frauderen maar dat bleven doen toen de noodzaak er niet meer was. Tunley (2011) stelt dat noodzaakgedreven fraude anders moet worden aangepakt dan fraude die door opportunisme is ingegeven. De laatste kenmerkt zich door calculerend gedrag. Dergelijke fraudeurs zijn vooral gevoelig voor maatregelen die de (gepercipieerde) pakkans en sancties verhogen en zo de kosten-batenafweging ten nadele van het frauduleuze gedrag doen uitvallen.

Strain en anomie

Bij het zoeken naar verklaringen voor uitkeringsfraude wordt verder vaak teruggerepen naar criminologische inzichten die zijn verkregen met onderzoek naar meer traditionele vormen van criminaliteit zoals diefstal en geweld. Dit hangt er vooral mee samen dat zowel uitkeringsfraude als deze traditionele criminaliteit vooral in verband worden gebracht met de lagere sociaaleconomische status van de daders. Vooral de eerste helft en het midden van de vorige eeuw is een vruchtbare periode voor de criminologie geweest. Veel studies en auteurs die later als klassiek bestempeld werden, komen uit de dertiger, veertiger en vijftiger jaren van de vorige eeuw. Twee begrippen die uit deze periode komen en nog steeds centraal worden gesteld in hedendaagse criminologische studies, zijn 'strain' en 'anomie'. Deze begrippen verwijzen naar innerlijke spanning die bij mensen kan ontstaan wanneer in een maatschappij overmatig veel nadruk wordt gelegd op het bereiken van materiële welvaart en een hoge sociale status. Veel mensen zullen behoeften en aspiraties hierdoor tot

onhaalbare hoogten opschreeven, terwijl het hen aan middelen en mogelijkheden ontbreekt om deze doeleinden te realiseren. Een centrale auteur in dit denken is Robert Merton. Volgens hem zullen vooral mensen uit de lagere milieus, vanwege hun gebrek aan vooruitzichten, hun toevlucht nemen tot middelen die door de maatschappij als onwettig zijn gedefinieerd (Van Dijk, 2006).

Sociale binding

De Amerikaanse criminoloog Hirschi stelt dat de mens in wezen in staat is om misdrijven te plegen, maar dat velen dat nalaten omdat hun sociale omgeving dat afdwingt. Het leven volgens de regels is in deze visie sociaal aangepast gedrag dat het gevolg is van bindingen van individuen met hun omgeving. Zijn deze bindingen sterk, dan zullen er remmingen ontstaan ten aanzien van het criminele gedrag. Is deze binding zwak, dan neemt de kans op normoverschrijdend gedrag toe, waaronder misdrijven (Van Dijk, 2006). Hirschi onderscheidt vier factoren die bepalen of iemand zich aan de regels houdt: gehechtheid, betrokkenheid, gebondenheid en het geloof in normen en waarden. Het zijn factoren die in hetzelfde terminologie, hetzij in andere vaak terugkomen in studies die regelovertreding tot onderwerp hebben. Zo benadrukt Grasmick het belang van schuldgevoel en schaamte bij het verklaren van naleving van belastingwetgeving (Grasmick, 1990). Deze komen direct voort uit de mate waarin een burger zich gebonden ziet aan een groep of maatschappij.

Deviantie subculturen

Tegengesteld aan de sociale-controletheorie is het idee van social disorganisation, differential association of de criminele subcultuur. Deze drie benaderingen verschillen op onderdelen en nuance, maar hebben als centrale overeenkomst dat zij stellen dat de keuze voor een gedragspatroon als gevolg van strain/anomie vooral wordt beïnvloed door de sociale omgeving. Volgens deze benadering is er meer nodig dan alleen een gevoel van anomie. Anomie kan regelovertreding (fraude) in de hand werken wanneer iemand zich spiegelt aan anderen in de directe omgeving. Dat kunnen familieleden zijn of vrienden, maar ook buurtbewoners (Shaw and McKay, 1942). Social disorganisation gaat ervan uit dat crimineel gedrag niet spontaan ontstaat, maar wordt aangeleerd in voortdurende interactie met anderen. Volgens Tunley (2011) speelt de subcultuur een belangrijke rol en wordt er door veel fraudeurs ook direct of indirect naar verwezen door te stellen dat zij lang niet de enige waren die zich schuldig maakte aan fraude: "Everybody's doing it round here" (Tunley, 2011). Een variatie op deze benadering is de theorie van culturele transmissie, die stelt dat deviant, frauduleus of crimineel gedrag van generatie op generatie wordt doorgegeven. "*Cultural transmission, argues that values are transmitted from generation to generation and consequently there develops a tradition in which certain criminal activities are learned*" (Durrant, 2012).

Rol van de uitvoeringsinstellingen

In wetenschappelijke studies wordt bij het verklaren van nalevingsgedrag vooral ingegaan op de normadressant. Ingegeven door de theoretische noties zoals beschreven in voorgaande paragrafen, zijn vooral verbanden onderzocht tussen personele eigenschappen en persoonlijkheidseigenschappen enerzijds en het risico op regelovertreding anderzijds. In toegepast beleidsonderzoek en beleidsstukken wordt ook stilgestaan bij de rol van het beleid en de uitvoeringsinstelling. Van de openbare stukken die er zijn, wordt de invloed van handhaving op naleving het sterkst benadrukt in 'The Green Paper: Beating fraud is everyone's business' (Department of Social Security, UK, 1998). Hierin worden vijf fraudefacto-

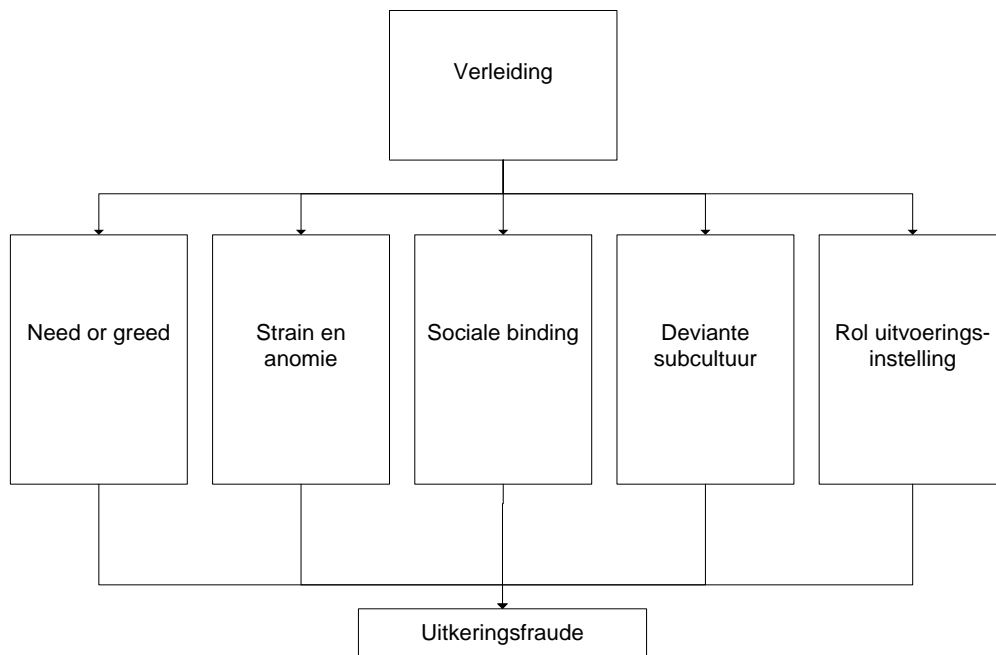
ren onderscheiden: 1) Een gebrek aan een sluitend systeem waarmee fraude (geautomatiseerd) kan worden opgemerkt; 2) Onvolkomenheden in de handhaving en opsporing; 3) Verkokering bij autoriteiten en onvoldoende coördinatie tussen overheden en private partijen; 4) Ineffectieve sancties; 5) Dubbelzinnige moraal t.o.v. kleine overtredingen. Voor zover er academisch onderzoek is gedaan, betreft dit vooral onderzoek naar het effect van communicatie met cliënten (van Erp, 2007). Hierin wordt benadrukt dat doelgroepgerichte communicatie belangrijk is en dat deze vooral moet bijdragen aan de perceptie van cliënten over pakkans en sanctie-ernst.

2.3 Theoretisch kader

De verschillende inzichten over de achtergronden van fraude met uitkeringen, zoals beschreven in de vorige paragraaf, sluiten elkaar niet uit maar zijn vooral aanvullend op elkaar. Daarnaast verhouden de inzichten zich op verschillende manieren tot uitkeringsfraude. Zo geeft de anomietheorie vooral inzicht in welke persoonlijke denkprocessen ertoe kunnen leiden dat morele barrières om fraude te plegen worden verlaagd, terwijl het onderscheid tussen 'need and greed' verwijst naar een materiële aanleiding. In onderstaand figuur is een model geschetst, waarin de verschillende inzichten tegen elkaar zijn afgezet en waarin wordt aangegeven hoe deze samenhangen met het optreden van uitkeringsfraude.

Centrale factor in de verklaring voor uitkeringsfraude is de financiële verleiding. Het is een voorwaarde voor het optreden van uitkeringsfraude: wanneer fraude niet loont, zal deze niet worden gepleegd (niet bewust althans). Tegelijk is duidelijk dat tussen verleiding en fraude morele barrières staan. Hoewel veel mensen in verleiding kunnen worden gebracht, zullen velen zich uiteindelijk aan de regels houden. Aldus onderscheiden wij factoren die verwijzen naar de aanleiding voor fraude, factoren die betrekking hebben op de verleidelijkheid van fraude en vervolgens factoren die mensen er al dan niet van weerhouden om gevolg te geven aan de frauduleuze verleiding. Deze laatste duiden wij aan als katalysatoren of stimuli van fraudegedrag.

Figuur 1 Theoretisch kader



Bron: Panteia, 2012

In het vervolg van het onderzoek wordt nagegaan hoe de verschillende onderdelen precies een rol spelen in concrete gevallen van fraude. Het bovenstaande model is als uitgangspunt gebruikt voor het samenstellen van een lijst van vragen die in de gesprekken met 36 fraudeurs centraal heeft gestaan.

3 Uitkeringsfraude: typen, motieven en effecten van opsporing

3.1 Inleiding

Aan de hand van het theoretische kader dat in het voorgaande hoofdstuk is opgesteld, is er gesproken met 36 mensen van wie de uitkering geheel of gedeeltelijk is teruggevorderd en die daarbij voldeden aan ten minste twee van de criteria die eerder zijn beschreven in het eerste hoofdstuk. Alvorens hier wordt ingegaan op de omstandigheden waaronder de fraude ontstond en wat de cliënt ervan weerhield de fraude te beëindigen, wordt in paragraaf 3.2 eerst een indeling gemaakt in typen van fraude. Daarbij worden per type enkele voorbeelden gegeven van fraudezaken die in dit onderzoek zijn gepasseerd. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt ingegaan op het effect dat terugvordering en eventuele vervolging heeft gehad op de cliënt.

3.2 Typen van fraude

Afhankelijk van het uitkeringstype kan fraude ontstaan door het verzwijgen van inkomsten, door het verzwijgen van vermogen of door de uitvoeringsinstelling (of gemeente) onjuist te informeren over de samenstelling van het gezin of het inkomen van een partner. In dit opzicht leent de Wet werk en bijstand (Wwb) zich voor meer vormen van fraude dan bijvoorbeeld WW, WIA en AOW. Het recht op Wwb is immers zowel afhankelijk van het inkomen, het vermogen, de gezinssamenstelling als van het inkomen van een eventuele partner. Wanneer de hier onderzochte uitkeringstypen worden afgezet tegen de voorwaarden (en daarmee de grond waarop fraude kan worden gepleegd), zijn er vier fraudetypen te onderscheiden. Onderstaande tabel geeft een overzicht.

Tabel 1 Vier typen van fraude in de sociale zekerheid

	Fraude die voortkomt uit onjuiste opgave van gezinssamenstelling, woonsituatie en/of partnerinkomen	Fraude die voortkomt uit het niet (volledig) opgeven van inkomen	Fraude die voortkomt uit het niet (volledig) opgeven van vermogen
Wwb	Leefvormfraude	Inkomensfraude	Vermogensfraude
WW, WIA, WAO	Toeslagenfraude	Inkomensfraude	n.v.t.
AOW	Leefvormfraude, Toeslagenfraude	n.v.t.	n.v.t.

Binnen de groep van 36 respondenten die aan het onderzoek hebben deelgenomen, kwamen al deze vormen van fraude voor. Hieronder beschrijven we in het kort wat de fraude-

typen concreet inhouden en illustreren we ieder type aan de hand van enkele voorbeelden uit de steekproef van het onderzoek.

Inkomensfraude

In de uitvoeringspraktijk wordt met betrekking tot inkomensfraude onderscheid gemaakt tussen witte fraude en zwarte fraude. Witte fraude treedt op wanneer iemand met een WW- WIA- of Wwb-uitkering inkomen ontvangt uit regulier werk zonder dat hij/zij dit aan de uitvoeringsinstelling of gemeente heeft gemeld. Het gaat om werk waarvoor inkomstenbelasting is afgedragen, bijvoorbeeld omdat iemand in dienst is getreden of inkomsten heeft gehad uit een eigen bedrijf. Witte fraude heeft doorgaans een beperkte duur, omdat veel gevallen door koppeling van bestanden snel aan het licht komen. Zwarte fraude treedt op wanneer iemand inkomsten heeft uit werk waarvoor geen aangifte is gedaan bij de Belastingdienst. Het betreft een vorm van fraude waarvan de opsporing doorgaans tijdsintensief is. Een aparte categorie binnen zwarte fraude is fraude die ontstaat door het niet opgeven van inkomsten die verkregen zijn met onrechtmatige handelingen of misdrijven. Een voorbeeld hiervan is een cliënt met inkomsten uit een wietplantage of een cliënt met inkomsten uit de handel in illegale kopieën van cd's en dvd's. Het zijn samengestelde overtredingen, waarbij niet alleen de uitvoeringsinstelling of gemeente een bedrag terugvordert, maar ook de Belastingdienst een naheffing oplegt en een rechter vaak ook een straf oplegt (een boete of taakstraf). Het beleid van uitvoeringsinstellingen en gemeenten schrijft voor dat uitkeringsfraude die ontstaat als gevolg van een dergelijk misdrijf, altijd via een strafrechtelijk traject wordt afgedaan. Onder de groep van respondenten die in het kader van dit onderzoek is gesproken, was in vijf gevallen sprake van inkomensfraude in combinatie met een ander misdrijf.

Leefvormfraude

Leefvormfraude (ook wel aangeduid als samenwoonfraude of samenleeffraude) komt voor bij uitkeringen waarvan het recht of de hoogte afhankelijk is van de samenstelling van het huishouden en/of het inkomen van een partner, zoals de Wwb en AOW. In beide regelingen maken cliënten aanspraak op een hogere uitkering wanneer zij alleenstaand zijn en voor het voeren van hun huishouding geheel op zichzelf zijn aangewezen. Leefvormfraude treedt op wanneer cliënten een hogere uitkering ontvangen voor een alleenstaande, terwijl zij in werkelijkheid een huishouden delen (samenwonen). Een veelvoorkomende vorm van leefvormfraude in het Wwb-domein – en die ook in het onderhavige onderzoek naar voren kwam – is dat van de moeder met een of meer thuiswonende kinderen uit een gebroken relatie, die na verloop van tijd met een nieuwe partner gaat samenwonen, maar haar eigen inkomsten uit de Bijstandsuitkering (nog) niet wil opgeven.

In het AOW-domein komt fraude voor onder mensen die na hun 65ste een relatie met elkaar krijgen, vervolgens met elkaar gaan samenwonen maar dat niet melden bij de SVB omdat zij hun eigen woning aanhouden vanuit de wens om een thuisbasis te hebben. Afgaande op de tien leefvormfraudezaken die in dit onderzoek zijn gepasseerd, ziet het er naar uit dat rond deze zaken veelvuldig discussies worden gevoerd tussen cliënt en uitvoeringsinstelling/gemeente over wat nu onder samenwonen (gezamenlijke huishouding) moet worden verstaan.

Met de interviews is duidelijk geworden dat de definitie die uitvoeringsinstellingen en gemeenten hanteren over samenwonen, vaak de opvattingen van cliënten daarover doorkruisen. Vaak verweert de cliënt zich tegen de beschuldiging van leefvormfraude door erop te wijzen dat hij/zij niet samenwoont, maar gewoon veel bij de ander over de vloer komt en

dat ieder zijn eigen woning heeft aangehouden (en dat ieder ook de kosten daarvoor heeft te dragen). Inspecteurs krijgen hier regelmatig ook als tegenwerping dat de betreffende uitkeringsontvangers gewoon op afzonderlijke adressen staan ingeschreven.

Toeslagenfraude

UWV en SVB kunnen aan hun cliënten een toeslag verstrekken zodra deze – ondanks de uitkering – onder het sociaal minimum terechtkomen. Dit kan gebeuren wanneer een cliënt de enige kostwinner is in een gezin en niet alleen hij, maar ook nog een partner en eventuele kinderen van de uitkering moeten worden onderhouden. Toeslagenfraude treedt op wanneer de samenstelling van het huishouden verandert (bijvoorbeeld omdat de partner waarvoor toeslag wordt ontvangen, vertrekt), zonder dat de cliënt dat opgeeft of wanneer het inkomen van de partner toeneemt. Toeslagenfraude is eigenlijk een afgeleide vorm van samenwoonfraude. Toeslagenfraude treedt regelmatig op in situaties waarin de partner van de cliënt op onregelmatige basis (bijvoorbeeld via een uitzendbureau) werkt. Dit onregelmatige inkomen doet een extra beroep op de administratieve vaardigheden en discipline, er moet immers veelvuldig worden gecommuniceerd met de uitvoeringsinstelling.

Vermogensfraude

Van de uitkeringsvormen die in dit onderzoek zijn betrokken, geldt alleen voor de Wwb-uitkering een vermogenstoets. Deze toets houdt in dat het recht op uitkering ook afhankelijk is van het vermogen van de aanvrager. Voor een Wwb-uitkering mag dit vermogen niet hoger zijn dan € 5.685 voor een alleenstaande en € 11.370 voor samenwonenden. Onder dit vermogen worden naast financiële tegoeden ook de overwaarde van een huis en de waarde van een auto geteld. Vermogensfraude heeft net als inkomensfraude een witte en een zwarte component. Witte vermogensfraude kan bijvoorbeeld optreden in een situatie waarin een cliënt een erfenis ontvangt, daar successiebelasting over betaalt, maar dat vervolgens niet opgeeft aan de gemeente. Een voorbeeld van zwarte fraude is een cliënt die – zonder het bij de gemeente te melden – een auto bezit, die op andermans naam is gesteld. Een vorm van vermogensfraude die tussen witte en zwarte fraude inzit, is het niet opgeven bij de gemeente van bezit van onroerend goed in het buitenland. Dit bezit staat dan wel vaak in het betrokken land op naam van de cliënt, maar is verder niet bekend bij enige Nederlandse autoriteit.

De hierboven onderscheiden vier vormen van fraude hebben een zekere hardheid in de zin dat de norm eenduidig is beschreven. Naast deze vier vormen zijn er overtredingen van meer zachtere normen zoals de plicht zich in te spannen voor terugkeer naar de arbeidsmarkt of de plicht de uitvoeringsinstelling volledig en tijdig te informeren over zaken die van invloed zijn op de inzetbaarheid¹. In de praktijk spreekt men hier ook wel van doelmatigheidsfraude. Hoewel deze vormen van regelovertreding buiten dit onderzoek vallen, is in verschillende gesprekken wel duidelijk geworden dat ondervraagde cliënten zich naast een van de eerdergenoemde vier fraudetypen waarschijnlijk ook niet hielden aan de inspanningsplicht en/of inlichtingenplicht. Op dit verzuim is in de gesprekken verder ingegaan voor zover daarmee de andere fraudetypen beter konden worden begrepen.

¹ Het niet nakomen van deze verplichtingen is overigens geen fraude en is ook niet met de nieuwe Fraudewet strafbaar gesteld. Uitkeringsontvangers kunnen bij het niet nakomen van deze verplichtingen geen boete maar wel een maatregel opgelegd krijgen.

3.3 De aanleiding van fraude

Het begrip fraude veronderstelt een actieve en berekende instelling. Impliciet of expliciet is de term verbonden aan het beeld van iemand die op basis van calculatie inkomsten verzwijgt dan wel op onrechtmatige wijze inkomsten genereert. In dit beeld ontstaat fraude door *handelen* en neemt de fraudeur op een zeker moment de *beslissing* tot dit handelen. Het is echter een beeld dat niet van toepassing is op veruit de meeste mensen met wie in het kader van dit onderzoek is gesproken. In veel gevallen ontstond de fraude vanzelf als gevolg van een gebeurtenis of handeling die op zichzelf niet onrechtmatig was. De respondent ging bijvoorbeeld samenwonen, verrichte zorg voor een vriend of familielid, kreeg een erfenis of ontving een geldbedrag. Fraude trad op omdat respondenten geen actie ondernamen. Zij pleegden fraude door *niets* te doen. Zij lieten hun uitkering onverminderd doorlopen, terwijl de situatie op basis waarvan het recht op uitkering eerder was vastgesteld, veranderde. In hun situatie vergde niet zozeer het plegen van fraude een inspanning maar juist het voorkomen daarvan. Het naleven van regels in een situatie van financiële krapte – die kenmerkend is voor veel mensen met een uitkering – vergt niet alleen een administratieve inspanning (de uitvoeringsinstelling of gemeente moet worden geïnformeerd), het vergt ook zelfdiscipline en rechtschapenheid. Dat veel fraude voortkomt uit nalatigheid (niets doen) neemt niet weg dat er bij de meeste fraudeurs met wie is gesproken, wel sprake was van opzet. Veruit meesten lieten direct of indirect voorkomen dat zij wisten van de onrechtmatigheid van hun situatie.

De aanleiding voor de fraude was niet primair gelegen in berekening maar veel meer in de gelegenheid. De fraude was in veel gevallen niet vooraf uitgedacht of anderszins de uitwerking van een plan of calculatie. De fraude ontstond in de meeste gevallen doordat er iets in het leven van de cliënt gebeurde wat consequenties had voor zijn recht op een uitkering. Van de fraudeur werd op een gegeven moment een actie verwacht die ertoe zou leiden dat zijn uitkering werd stopgezet of verminderd. Voor zover er sprake was van calculatie, was dat vaak achteraf en bestond deze uit het besef dat met een bericht aan de uitvoeringsinstelling de uitkering werd stopgezet. Terwijl voor vrijwel alle respondenten deze uitkering naast het nieuwe inkomen zeer welkom was. Voor sommigen vanwege achterstallige betalingen of schulden, voor anderen vanwege een ruimhartig uitgavenpatroon en voor weer anderen vanwege de inkomenszekerheid. In de volgende paragraaf wordt daar verder op ingegaan.

"Ik kreeg een erfenis. Ik wist dat dit gevolgen had voor mijn bijstandsuitkering, maar ik gaf het niet op. Ik was bang om zowel de erfenis als mijn uitkering kwijt te raken. Ik heb op het punt gestaan het te vertellen maar eenmaal aan de balie hield ik toch mijn mond."

"Wat ik heb gedaan is geen fraude, ik deed het niet bewust. Dat ik ten onrechte twee uitkeringen kreeg (red: een WAO- en een Wwb-uitkering) is toch vooral de schuld van de Sociale Dienst."

"Het lijkt wel alsof men de fraude expres liet voortduren. Ze hadden het toch kunnen weten? Ze zullen vast verdienen aan de terugvordering."

Het is duidelijk geworden dat de meeste fraudeurs zich op een gegeven moment in een situatie zagen waarin zij geld zouden verliezen door eerlijk te zijn. Deze eerlijkheid werd door hen vaak – zonder dat ze zich dat zelf realiseerden – als vrijblijvend gezien. Voor hen was het geld meer dan welkom terwijl een uitkeringsinstelling het niet eens opmerkte. Het is uiteraard een zienswijze die haaks staat op die van uitvoeringsinstellingen, beleid en wetgeving. Volgens deze laatste is er immers allerm minst sprake van een situatie waarin vrijblijvend een afweging kan worden gemaakt. Oneerlijkheid is – als het gaat om het aanspraak maken op een uitkering – onrechtmatig en strafbaar. Deze confrontatie van zienswijzen leidde bij detectie bij vrijwel alle fraudeurs tot ontgoocheling en heftige emotionele reacties. Hoewel veruit de meesten zich realiseerden dat ze niet helemaal eerlijk waren geweest, was de manier waarop ze werden benaderd door de uitvoeringsinstelling voor hen niet te bevatten. Slechts een enkeling herkende in zichzelf een fraudeur en nam de zienswijze van de uitvoeringsinstelling over. Juist deze kleine groep deed er vervolgens alles aan om de te veel ontvangen bedragen zo snel mogelijk terug te betalen. Bij deze groep overheerste uiteindelijk schaamte en ook opluchting na terugbetalen, terwijl bij de meerderheid van de fraudeurs gevoelens van onbegrip, machteloosheid en woede bleven overheersen.

3.4 Bestendinging van fraude

Fraude ontstaat dus vaak zonder dat er een expliciete calculatie aan vooraf gaat. In veel gevallen is er geen sprake van planning. Het ontstaat als gevolg van ontwikkelingen in het leven van een cliënt, welke hem langzaam uit de kaders van een uitkering drukken. De fraude bestendigt zich vanzelf zolang de betreffende cliënt geen actie onderneemt. Dit mechanisme achter veel fraudegevallen neemt niet weg dat de meerderheid van uitkeringsgerechtigden *géén* fraude pleegt en *wél* het initiatief neemt om een uitkering te laten beëindigen of naar beneden bij te stellen. In deze paragraaf gaan wij in op de vraag waarom de ene uitkeringsgerechtigde dat wel doet en de andere niet. Hoe komt het dat de mensen die betrappt zijn op fraude, zich niet hebben laten weerhouden door morele bezwaren? De indeling van deze paragraaf volgt de indeling van criminogene factoren zoals die in het vorige hoofdstuk is gemaakt. Achtereenvolgens behandelen wij de invloed van need/greed, strain en anomie, sociale binding, subcultuur en de rol van de uitvoeringsinstelling/gemeente.

Need or greed

De belangrijkste reden om extra inkomsten of een te hoge uitkering niet te melden, is de krappe financiële situatie. In alle gesprekken kwam een structureel gebrek aan geld of een inkomensterugval direct aan de orde of speelde het indirect op de achtergrond. Voor de meeste klanten is de financiële krapte evident en uitte die zich in het niet goed kunnen rondkomen en in veel gevallen ook in betalingsachterstanden met betrekking tot huur, energie, telefonie, verzekeringen en schulden. Voor een kleinere groep van klanten was de krapte vooral een gepercipieerde krapte. Het waren mensen die zich spiegelde aan vrienden of familie met goede inkomens of die zich spiegelde aan zichzelf in een periode waarin zij zelf nog inkomen uit werk hadden. Het waren mensen die weliswaar afhankelijk waren geworden van een uitkering maar die grote moeite hadden het daarbij horende lagere welvaartsniveau te accepteren. Hier drong zich het beeld van anomie of strain op: fraude die is ingegeven door het onvermogen om via legitieme middelen een (voor de cliënt) aanvaardbaar materieel welvaartsniveau te bereiken. Twee gevallen waren illustratief voor dit mechanisme, omdat het haast expliciet door de respondent zelf naar voren werd gebracht. In

beide gevallen ging het om een cliënt die ondanks langdurige uitkeringsafhankelijkheid, een opvallend representatief voorkomen had en zich ook mondeling zeer goed kon uitdrukken. In de gesprekken werd niet direct duidelijk waarom deze mensen al langere tijd geen werk hadden. In het gesprek gaven zij expliciet aan te reiken naar een hoger welvaartsniveau en een goedbetaalde baan op managementniveau. Deze respondenten stonden zich ook voor op vrienden uit een beter milieu. Beide respondenten leken echter te hoog te reiken, omdat zij meerdere keren na een kort dienstverband weer terugvielen. Fraude ontstond omdat deze (korte) dienstverbanden niet werden opgegeven.

"Ik heb altijd goede banen gehad, in de sales en op managementniveau. Ik ben geen 50 geworden om in armoede te leven."

Bij de andere respondenten speelde anomie eerder op de achtergrond een rol; de fraude werd bij de meesten toch in de eerste plaats in stand gehouden door evidente budgettaire krapte, waarbij het onrechtmatig verkregen extra geld werd ingezet om betalingsachterstanden (enigszins) in te lopen.

"Wij leven onder de maat. Wij maken gebruik van de voedselbank en eten vlees over de datum. Ik ben niet bezig met het terugbetalen van de boete van 58.000 euro wat het fraudebedrag is volgens het UWV."

Voor meerdere cliënten hing de financiële noodzaak vooral ook samen met de behoefte aan inkomenszekerheid. Het betreft mensen die vanuit een uitkeringssituatie incidenteel tegen betaling klussen oppakten en dat soms uitbouwden tot een structurele tijdsbesteding. In enkele gevallen leidde het tot een bedrijf met een inschrijving bij de Kamer van Koophandel. In deze gevallen werden bijverdiensten niet of beperkt gemeld.

"In het begin had ik zo nu en dan een opdracht. Soms werkte ik 30 of 40 uur per week. Wanneer je aangeeft meer dan 20 uur te werken, ben je je uitkering kwijt, terwijl je eigenlijk nog niet zonder kan."

Met een aantal WAO fraudegevallen was het aantal niet opgegeven gewerkte uren moeilijk te rijmen met de mate van arbeidsongeschiktheid. Ook hier werden extra inkomsten verzwegen om het recht op de uitkering en daarmee inkomenszekerheid niet te verspelen.

Voor cliënten die met een Wwb-uitkering op zelfstandige basis bijwerkten, speelde weliswaar de bezorgdheid om het verlies van een uitkering geen rol (het recht of bijstand is immers niet afhankelijk van een loondienstverband) – zoals bij veel UWV-clieñten wel het geval was – maar was men vooral bang voor onderbreking van inkomenszekerheid. Het opgeven van inkomen dat was verdiend in de ene maand zou leiden tot een korting in maand daarop.

Het opgeven van bijverdiensten vergt daarnaast ook de nodige administratieve discipline van zowel de werkende bijstandsgerechtigde als zijn werkgever. Er moet immers sprake zijn van een urenadministratie. In veel gevallen is die er niet. De gesprekken met de cliënten leren dat bijstandsfraude zich voornamelijk afspeelt in de informele economie, waarbij de betaling van klussen onregelmatig en op basis van mondelinge afspraken plaatsvindt.

Voor zover er sprake is van het melden van verdiensten aan de gemeente, is de kans op discoördinatie met datgene wat de werkgever meldt aan de Belastingdienst, groot.

Voor een kleine groep van cliënten speelde financiële noodzaak of behoefte aan inkomenszekerheid geen of een beperkte rol. Het gaat om ongeveer 2 a 3 van de cliënten met wie wij spraken. Voor deze mensen gold dat zij het fraudebedrag grotendeels overhielden. Zij gebruikten het geld meestal bewust niet en zetten het soms zelfs apart vanuit de gedachte dat ze er geen aanspraak op konden maken en dat het bedrag mogelijk een keer zou moeten worden terugbetaald. In al deze gevallen werd het bedrag na detectie meteen terugbetaald. De fraude hing niet zozeer samen met een (gepercipieerde) financiële noodzaak, maar eerder met de aantrekkelijkheid van het idee een bedrag achter de hand te hebben, waar de uitkeringsinstelling wellicht niet meer om komt. In deze gevallen ontbrak het de cliënten aan morele slagkracht om in contact te treden met de uitvoeringsinstantie of gemeente.

Sociale binding

Door het gemak waarmee uitkeringsfraude kan ontstaan, is het geen delict waarvoor het de betrokkene aan geweten hoeft te ontbreken. Ongeveer de helft van de respondenten reflecteerde gewetensvol op zijn handelen, in de zin dat zij niet ontkenden dat de uitvoeringsinstelling of gemeente met de terugvordering een punt hadden. Zij erkenden achteraf dat wat zij deden, feitelijk niet klopte. Voor zover er sprake was van een vervormde gewetensvorming, had deze voornamelijk betrekking op neutralisatie. Veel respondenten legden in hun evaluatie van hun situatie de nadruk op omstandigheden waardoor hun fraude begrijpbaar en invoelbaar werd.

In ongeveer de helft van de gevallen lijkt fraude *wél* samen te hangen met een afwijkende gewetensvorming zoals Hirschi die omschrijft als gebrek aan gehechtheid, betrokkenheid en gebondenheid. In ongeveer de helft van de interviews komt een beeld van een respondent naar voren, die in zijn redeneren sterk teruggetrokken is op zijn persoonlijke eigenbelang. Deze mensen gingen bij het beschrijven van hun omstandigheden en het ontstaan van de fraude, geheel voorbij te gaan aan het eigen verwijtbare handelen en de eigen verantwoordelijkheid. Deze respondenten neutraliseerden hun onrechtmatig handelen niet zozeer, het leek eerder geheel aan hen voorbij te zijn gegaan, hoe evident de fraude soms ook was.

Bij deze respondenten stond de fraude niet op zichzelf, maar was er sprake van een lange voorgeschiedenis van conflicten, ontslag en vaak ook criminaliteit. Een aantal zaken vallen bij deze mensen op:

- Problemen met relaties: binnen deze groep kwamen relatieproblemen veelvuldig voor. De meesten waren gescheiden en uit de gesprekken kwam veelal naar voren dat rond die scheidingen heftige gebeurtenissen speelden. Zo was er bijvoorbeeld sprake van huiselijk geweld, uithuisplaatsing van kinderen, beschuldigingen van ontucht of drankmisbruik. Uit een aantal gesprekken kwam naar voren dat deze problemen serieel waren en later in het leven opnieuw opspeelden. In enkele gevallen was de respondent hierdoor (tijdelijk) dakloos geworden, waarbij deze van kennis naar kennis trok en zo nu en dan beroep deed op daklozenopvang.
- Problemen met werkgevers: in alle gevallen hadden de respondenten uit deze groep een onstuimig leven als werknemer achter de rug. De meesten waren meerdere malen ontslagen. Opvallend was dat de betrokken respondenten daar nauwelijks hun eigen invloed

in zagen. Zij zagen de oorzaak vooral liggen bij de werkgevers. Bij een aantal respondenten kwam expliciet naar voren dat zij moeite hadden met gezagsverhoudingen.

- Andere vormen van criminaliteit: de meeste van de cliënten uit deze groep waren eerder veroordeeld geweest in verband met criminaliteit of herhaaldelijke regelovertreding. Het betreft een breed scala aan overtredingen en misdrijven, zoals een stapeling van verkeersboetes, drugshandel, hennepkweek, inbraak en oplichting (onder meer via Marktplaats).
- Tipgeving: de meeste van deze klanten waren verraden door een familielid, buurman/vrouw of voormalige vriend of vriendin. De tipgever stond in alle gevallen dichtbij. De tip was doorgaans ingegeven door rancune en kwam voort uit heftige conflicten waarbij er verraad en tipgeving over en weer aan de orde waren, vaak ook naar de politie en Belastingdienst toe in verband met vermeende misdrijven en belastingontduiking. Bij veel klanten werd hun reflectie op het eigen frauduleuze handelen overschaduwed door het gevoel verraden te zijn. Hun woede en frustratie over het verraad stond een evenwichtige beschouwing op het eigen handelen in de weg.

De meeste van deze cliënten hadden een lange uitkeringsgeschiedenis van 10, 20 of soms meer dan 30 jaar. In veel gevallen was deze meerdere keren onderbroken vanwege korte dienstverbanden. De meesten zagen – bewust dan wel onbewust – hun uitkering als een uitgangspunt – als een soort van basisinkomen, dat zo nu en dan werd aangevuld met loon uit parttime of tijdelijk werk. Uitkeringsafhankelijkheid werd door hen niet meer gezien als een tijdelijke behoefte (een tijdelijke situatie tussen twee banen in), maar als permanent gegeven. Voor zover het ging om een arbeidsongeschiktheidsuitkering, werd deze vaak zelfs gekoesterd. Een deel van deze cliënten werd geruime tijd (intensief) begeleid. Deze begeleiding leidde er vaak toe dat zij de verantwoordelijkheid voor een ordentelijke administratie niet bij zichzelf maar bij de uitvoeringsinstelling of consultant neerlegden. Hier werd in ieder geval vaak naar gewezen bij het beantwoorden van de vraag 'hoe de fraude nu precies was ontstaan'.

Bij de groep respondenten die moeite hadden met een gewetensvolle zelfreflectie viel verder op dat zij moeilijk grijpbaar waren. Het was in het gesprek lastig om een beeld te krijgen van hoe hun situatie precies in elkaar stak en hoe fraude nu precies was ontstaan. Veel vragen bleven onbeantwoord, de redeneringen waren vaak omstandig en moeilijk te volgen. Er werden vaak veel gebeurtenissen bij getrokken. Mogelijk was dit een onbewuste vorm van ontkenning ter bescherming van een acceptabel zelfbeeld. Opvallend vaak brachten zij onvolkomenheden in het moraal van anderen ter sprake. Er werd bijvoorbeeld verwezen naar allochtonen die niet zouden willen werken, naar mensen die in de oorlog fout waren geweest, bankiers die hun zakken vullen of advocaten en politici die zich goed laten betalen zonder iets te doen.

Kenmerkend voor deze groep is dat zij de verantwoordelijkheid niet op zich nemen. Zij laten deze van zich afglijden en zijn daarmee ook in moreel opzicht ongrijpbaar. In enkele gesprekken kwam dit heel expliciet naar voren, omdat de respondent aangaf dat de uitvoeringsinstelling of gemeente het zelf maar moest uitzoeken. Deze respondenten leken zich verder ook niet te verdiepen in de terugvordering. Vrijwel allemaal waren zij onbekend met hoe het te vorderen bedrag was opgebouwd. Men kon meestal niet aangeven of er naast terugvordering ook een boete was opgelegd. De basisredenering onder deze mensen is: "De overheid legt mij een boete op, het zal wel, ik hoor het wel". Vanwege deze inertie en

houding lijken de mogelijkheden om deze cliënten tot spontane regelnaleving te bewegen beperkt of zelfs geheel afwezig.

"De brieven die ik kreeg, deed ik in een plastic zak, als die te zwaar werd, gooide ik hem weg."

Omdat de mensen de schuld niet op zich namen, grepen zij ook niet – of zeer beperkt – de mogelijkheden om bezwaar aan te tekenen tegen de vordering of in beroep te gaan tegen een vonnis. Zij lieten de gang van zaken langs zich heen gaan, reageerden niet op brieven, lieten bezwaar- en beroepstermijn verstrijken en waren soms zelf ook niet aanwezig op het moment dat hun zaak diende bij de rechter.

Subcultuur

De invloed van de sociale omgeving van de fraudeur op het fraudegedrag is bij de 36 respondenten minder sterk naar voren gekomen dan kon worden verondersteld op basis van de literatuur (o.a. Tunley (2011) constateerde deze invloed wel). De sociale omgeving van de fraudeur leek in veel gevallen noch een stimulerende noch een remmende werking op het fraudegedrag te hebben gehad.

In het licht van bevindingen in eerder onderzoek is het opvallend dat over de gehele groep respondenten betrekkelijk weinig mensen hun fraude bagatelliseren door erop te wijzen dat anderen uit hun omgeving het ook doen (zoals dit in recent Brits onderzoek wel is beschreven op basis van verslagen uit opsporingsdossiers). Weinig fraudeurs gaven aan in hun directe omgeving van familie of vrienden mensen te kennen die frauderen. Voor zover zij die mensen wél kennen, gaat het om mensen uit de buurt, waar zij zelf geen of slechts een beperkte omgang mee hebben. Vaak waren dit overigens vermoedens van fraude. Geen van de fraudeurs die wij hebben gesproken, gaf aan door anderen gewezen te zijn op fraudemogelijkheden.

De meeste mensen hielden de fraude stil voor hun directe omgeving. Naast de partner en eventuele volwassen kinderen wist vrijwel niemand van de fraude. De uitkeringsafhankelijkheid was iets waarmee ze niet (graag) naar buiten traden, laat staan het gegeven dat ze hun uitkering onrechtmatig aanvulden. Bij sommigen kwam de onbekendheid van de sociale omgeving met de uitkeringsfraude voort uit een sociaal isolement. Het betrof mensen met weinig sociale contacten en familiebanden. Het waren mensen die met weinig tot niemand op zo'n vertrouwelijke voet stonden dat er informatie over hun uitkering werd uitgewisseld.

Wat betreft de houding van de directe partner van de fraudeur, valt op dat deze vrijwel altijd een passieve houding heeft. Deze lijkt geen rol te hebben gespeeld in de beslissing om formulieren niet in te sturen of onjuist in te vullen. Op de vraag 'Wat vond uw vrouw ervan?' werd eigenlijk steeds geantwoord: 'Die was er niet mee bezig', 'We hadden het er niet over' of 'Zij wist het wel, maar zag ook dat het niet anders kon'.

Rol van de uitvoeringsinstelling of gemeente

Het beeld dat de meeste fraudeurs hebben van de uitvoeringsinstelling of gemeente, is dat van een moloch. Een moloch waarmee het niet makkelijk communiceren is. Voor alle respondenten gold dat zij de communicatie met de uitvoeringsinstelling of gemeente als een enorme opgave zagen; uitputtend. Terugkijkend op hun contact met de instelling geven de

meeste respondenten aan dat hun situatie specifiek was en daardoor moeilijk uit te leggen was. Zij kregen gaandeweg meer het idee dat hoe meer je aan een uitkeringsinstelling of gemeente vertelt, hoe kwetsbaarder dat je maakt. Er is namelijk altijd wel iets in een leven van een uitkeringsgerechtigde dat niet helemaal past bij het recht op een uitkering. In dit opzicht moesten zij hun weg vinden tussen twee verwachtingen die in de praktijk nogal eens tegenstrijdig aan elkaar zijn, namelijk de wens om te werken aan inzetbaarheid voor arbeid (employabiliteit) enerzijds en de eis om binnen de kaders van het recht op uitkering te blijven anderzijds.

Vanwege dit spanningsveld vergde het toetsen van het recht op uitkering bij veel cliënten – achteraf gezien – directer contact met de uitvoeringsinstelling of gemeente. Het ontbrak aan daardoor aan een goede reflectie op het onrechtmatige handelen waardoor de grens tussen wat wel en niet is toegestaan gemakkelijk werd gepasseerd. De cliënt stelde zichzelf geen kritische vragen (en voor zover hij dat wel deed had dit geen invloed op zijn handelen) noch was er een consulent die hem daartoe aanzette. De specifieke situatie van een cliënt en de ontwikkelingen in zijn leven maakte het in een aantal gevallen lastig om het recht op uitkering eenduidig vast te stellen. Dit gold ook voor het interpreteren van ontwikkelingen in diens leven en de consequenties daarvan voor zijn recht op uitkering.

In een aantal gevallen werkte de begrensde aandacht die aan de klant werd besteed of de manier van communiceren met de instelling, fraude (en de besteding daarvan) in de hand. In de praktijk kwam het erop neer dat het verhaal waarmee een cliënt zich schriftelijk dan wel mondeling meldde bij de frontoffice, werd vertaald naar enkele specifieke criteria en vervolgens binnen de instelling een eigen leven ging leiden, waaraan uiteindelijk conclusies werden verbonden, die later vaak onomkeerbaar bleken. Vrijwel alle cliënten benadrukten deze onomkeerbaarheid van beslissingen. Zij gaven aan dat wanneer eenmaal een beslissing was genomen, de instelling daar niet meer vanaf te brengen was.

Zodra een cliënt zijn verhaal heeft gedaan, heeft hij er geen grip meer op. Het is voor een cliënt niet altijd duidelijk hoe zijn verhaal wordt geïnterpreteerd en hoe zwaar er wordt getild aan eventuele zaken die afbreuk doen aan het recht op uitkering. Het leidde er in een aantal zaken toe dat mensen het contact zo veel mogelijk uit de weg gingen. Eerlijkheid naar de uitkeringsinstelling toe kan tegen je gebruikt worden. Zij hadden dan wellicht juridisch gezien feitelijk geen recht op een uitkering (of recht op een minder hoge uitkering), maar verkeerde in omstandigheden die niets afdeden aan de uitkeringsafhankelijkheid (deze omstandigheden en afhankelijkheid werden althans zo ervaren).

Dit dilemma deed zich vooral voor bij cliënten waarbij het onderscheid tussen de werkloosheid en het werkende bestaan diffuus is. Het zijn de mensen die geheel of gedeeltelijk op freelance basis weer hun stappen op de arbeidsmarkt proberen te zetten. Het zijn mensen die vanwege hun ondernemende instelling automatisch uit het recht van uitkering lopen, maar daar elk moment ook weer in kunnen terugvallen. Uit de interviews blijkt dat deze manier van weer aan het werk gaan, een groot beroep doet op de flexibiliteit en administratieve snelheid van uitvoeringsinstellingen en gemeenten. Op het moment dat over deze flexibiliteit en snelheid bij cliënten onzekerheid bestaat, neemt de kans op het melden van verdiensten snel af. Veel cliënten konden zich het risico op discontinuïteit in hun inkomen niet permitteren.

Uit een klein aantal cases komt naar voren dat uitvoeringsinstellingen en gemeenten soms niet goed raad weten met mensen die vanuit een uitkering op zelfstandige basis weer aan de slag gaan. De voorlichting was volgens enkele cliënten tegenstrijdig, in een aantal gevallen werd dit hen door de betreffende uitvoeringsinstelling of gemeente ook bevestigd.

"Ik had inderdaad inkomsten, maar ook veel uitgaven voor mijn bedrijf. Ik moest investeren en maakte kosten, ik hield daardoor niets over en was voor mijn eigen inkomen nog steeds afhankelijk van de bijstand."

"Achteraf was het beter geweest als ik alles op zwarte basis had gedaan en mij niet had ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Ze (UWV) waren er dan nooit achter gekomen."

De negatieve percepties over het functioneren van uitvoeringsinstellingen komen ook voort uit de verschillen tussen de wijze waarop de instelling of gemeente gewoon is te communiceren en de wijze waarop de cliënt dat prefereert te doen. Deze verschillen hebben zowel betrekking op de inhoud van communicatie als op de wijze waarop wordt gecommuniceerd. Met betrekking tot het laatste geldt – met name bij het UWV – dat het contact met de cliënt zo veel mogelijk wordt beperkt tot schriftelijke uitwisseling. Dit heeft voor de cliënt als nadeel dat niet direct duidelijk is hoe de door hem geleverde informatie wordt ontvangen en geïnterpreteerd. Dit kan tot onzekerheid leiden op het moment dat de cliënt wil communiceren over zaken of gebeurtenissen die mogelijk consequenties hebben voor zijn recht op uitkering of de hoogte van de uitkering. Het probleem doet zich overigens ook voor in het contact face to face tussen cliënt en consulent. Ondanks de directe interactie wordt de balie toch door veel mensen ervaren als een muur van onbegrip. Vooral hier wordt duidelijk dat uitvoeringsinstellingen en gemeenten vooral geïnteresseerd zijn in *feiten* en dan vooral feiten die relevant zijn voor het vaststellen van het recht op uitkering, terwijl de klant vooral wil informeren over zijn *omstandigheden*. Bij veel klanten die wij in het kader van het onderzoek hebben gesproken, ging de uitvoeringsinstelling voorbij aan de omstandigheden en werden beslissingen genomen op basis van feiten. In vrijwel alle gevallen leidde dit weliswaar tot rechtmatige besluiten, maar voelde de cliënten zich desondanks onredelijk behandeld.

3.5 Reacties op de handhaving

Het algemene doel van handhaving (waaronder opsporing) is het afdwingen van naleving. In de eerste plaats heeft het een preventieve functie. Met een kans op detectie, terugvordering en boete, speelt naleving niet alleen in op de ethische reflectie van een cliënt maar ook op het materieel belang om binnen de voorwaarden van uitkeringsverstrekking te blijven. In de tweede plaats heeft handhaving tot doel een einde te maken aan concrete fraudegevallen en om ten onrechte uitgekeerde bedragen terug te vorderen. Op basis van de gesprekken wordt het effect van handhaving in het licht van deze doelstellingen kort geëvalueerd. Twee vragen staan centraal: Waarom ging er van de handhaving onder de respondenten aanvankelijk geen preventieve werking uit? En: Heeft de handhaving geleid tot een einde van de fraude en tot ander normbesef?

Preventieve werking van handhaving

Voor cliënten met wie in het kader van dit onderzoek is gesproken, gold dat handhaving geen effect had in de zin dat het hen ervan weerhield om fraude te plegen. Uit de gesprekken met de cliënten komen drie redenen naar voren:

- De cliënt stond onvoldoende stil bij de onrechtmatige situatie en was zich daardoor ook niet bewust van risico's op detectie en sancties. Zoals eerder is beschreven, ontstaat fraude in veel gevallen door passiviteit en is er derhalve vaak geen moment geweest waarop de fraudeur een berekening maakt waarin pakkans en sanctie-ernst worden betrokken. Een aspect dat hierbij een rol speelde, was dat de betrokken cliënten zichzelf niet als fraudeur zagen en hun handelen ook niet als frauduleus. Velen hadden wel het gevoel dat het niet helemaal klopte, maar vonden dat zij er wel mee weg konden komen en hadden meestal niet verwacht dat de uitvoeringsinstelling/gemeente er zo zwaar aan zou tillen dat beboeting/terugvordering in hun situatie kon worden toegepast. Een veelgehoord argument waarmee deze zienswijze nogal eens wordt ondersteund, is: 'Ik ben er niet rijk van geworden' of 'De manier waarop ik ben behandeld is onterecht, ik heb nooit iemand kwaad gedaan en wordt nu behandeld als een crimineel'. Voor zover cliënten zich bewust waren van het onrechtmatige aspect/karakter van hun situatie, hadden ze het idee dat ze er wel mee weg konden komen. De handhaving – de manier waarop er werd opgespoord en het bedrag waarvoor men uiteindelijk werd aangeslagen – kwam veelal als een schok. Veruit de meeste cliënten hebben het niet zien aankomen en hebben nooit het idee gehad zo'n groot risico te hebben genomen.
- Onbekendheid met handhaving: een deel van de cliënten had geen weet van handhaving en was er achteraf vaak zeer verbaasd (en verbolgen) over dat de uitvoeringsinstelling/gemeente over zoveel informatie beschikte en vooral ook over de methoden die zij toepasten om deze informatie te verkrijgen. Opvallend in dit verband waren de cliënten die 'witte fraude' hadden gepleegd en zich nooit hadden gerealiseerd dat de Belastingdienst en het UWV informatie uitwisselen. Deze mensen gaven overigens altijd aan dat zij de intentie hadden de fraude op korte termijn te beëindigen, maar dat de uitvoeringsinstelling hen voor was. Deze intentie nam echter niet weg dat de fraude uiteindelijk wel een langere periode besloeg, minstens een half jaar.
- In een beperkt aantal gevallen leek de cliënt ongevoelig voor de pakkans of sancties. Het betrof een groep die al eerder in zijn leven te maken had met een terugvordering en vaak ook op andere terreinen boetes of zelfs vrijheidsstraffen had ondergaan. Deze beperkte groep onderging de terugvordering met een zekere gelatenheid. Zij namen de schuld ook niet op zich en namen ook geen initiatief om afspraken te maken over hoe het geld terugbetaald ging worden. De terugbetaling werd in de meeste gevallen eenzijdig door de uitvoeringsinstelling of gemeente afgedwongen door middel van een korting op de maandelijkse uitkering.

Reacties op detectie

Bij vrijwel alle cliënten riep hun detectie heftige emoties op. Deze detectie kwam altijd als verrassing, vaak in de vorm van een brief waarmee men in kennis werd gesteld van het terug te betalen bedrag, soms in de vorm van een uitnodiging voor een gesprek. Voor vrijwel alle cliënten was het terug te vorderen bedrag – vanwege de hoogte – niet te bevatten en

surrealistisch.¹ Zoals eerder is aangegeven, was een enkeling in staat het bedrag in een keer terug te betalen, maar veruit de meesten hadden geen financiële buffer, waardoor het bedrag onoverkomelijk hoog was. Terugbetalen betekende in de meeste gevallen een (bijna) levenslange aangelegenheid, waarmee de vordering een sterke impact had op de perspectieven, op zowel korte als lange termijn.

Naast de hoogte van het bedrag was ook de werkwijze van de uitvoeringsinstelling of gemeente confronterend. Een veelgehoorde opmerking was: "Ik werd behandeld als een crimineel, terwijl ik nog nooit iemand kwaad heb gedaan". Hiermee werd verwezen naar de gesprekken met inspecteurs en ook vaak naar de inspectiemethoden die soms bestonden uit observaties bij de woning en/of (vermeende) werkplek. Men voelde zich aangetast in de persoonlijke levenssfeer en waardigheid. Een gevoel dat werd versterkt, omdat geen van de cliënten zich in staat voelde zich tegen deze aantasting en claims te verdedigen. Zij werden geconfronteerd met de zienswijze van de uitvoeringsinstelling, die cliënten vaak onmogelijk konden verenigen met hun zelfbeeld. Wat het voor cliënten extra moeilijk maakte, was dat zij in het traject na detectie niet in staat bleken het standpunt van de handhavers te veranderen. Daar waar cliënten vooral begrip verwachtten vanwege – in hun ogen – verzachtende omstandigheden, bleken deze omstandigheden juist niet relevant bij het vaststellen van een overtreding en vervolgens het vaststellen van het terug te vorderen bedrag.

¹ Hierbij moet worden aangetekend dat in dit onderzoek alleen fraudezaken zijn meegenomen waarbij het terug te vorderen bedrag minstens € 10.000 was.

4 Perspectieven voor handhaving

4.1 Inleiding

De veelgebruikte typologie in de handhavingspraktijk waarbij regelovertreders worden onderverdeeld in 'niet weters', 'niet kunners' en 'niet willers' is er één die allereerst duidelijk maakt dat fraudemotieven uiteenlopend zijn. Het is ook een indeling waar op het eerste gezicht makkelijk de belangrijkste handhavingstrategieën uit af te leiden zijn. Zo lijkt het vanzelfsprekend dat de groep 'niet weters' vooral gebaat is bij meer kennis over de voorwaarden van een uitkering. Voor hen zou de publiekscampagne 'Weet hoe het zit' waarin onder andere uitkeringsfraude aan de orde wordt gesteld, effectief kunnen zijn. De groep van 'niet kunners' zou op haar beurt vooral tot naleving bewogen kunnen worden met assistentie. Dit is een lastiger opgave omdat het vraagt om een directer contact met de klant en is moeilijker op te brengen met de huidige teruglopende budgetten van gemeenten en uitvoeringsinstellingen. De laatste groep 'niet willers' ten slotte, heeft geen excuus om fraude te plegen. Sanctionering lijkt op het eerste gezicht de meest geëigende aanpak. De 'niet willer' is zich immers bewust van de fraude en zal zich niet snel laten beïnvloeden door een publiciteitscampagne of hulp. Omdat een 'niet willer' niet uit zich zelf openheid van zaken geeft, moet een gemeente en uitvoeringsinstelling zelf actief aan de slag om de onrechtmatige feiten achterhalen. De aanpak van 'niet willers' is daarmee tijdsintensief en het kostbaarste van alle drie de strategieën.

De respondenten met wie in het kader van dit onderzoek is gesproken, vallen op een enkeling na in de categorie 'niet willers'. Het woord notoïr verwijst immers naar onverbeterlijkheid en daarmee naar de afwezigheid van een wil om binnen de voorgeschreven kaders te blijven. Wat echter uit het voorgaande hoofdstuk blijkt, is dat veel 'niet willers' - of wat wij hier noemen 'notoire fraudeurs' - zich niet als zodanig zien. Uitkeringsfraude wordt veelal niet zozeer gedreven door een wil maar eerder door inertie, veelal in combinatie met een gebrek aan besef dat de situatie die voortduurt, volstrekt niet door de beugel kan. Het is vaak een omissiedelict waarvan de pleger de neiging heeft het ofwel te negeren ofwel goed te praten. Voor zover cliënten hun fraude achteraf bekennen (na detectie), verwijzen zij naar uiteenlopende omstandigheden die de fraude zowel verklaart als bagatelliseert.

In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre deze houding consequenties heeft voor de handhaving. In het verlengde van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken staat hier de volgende vraag centraal: "Hoe pak je fraude aan die door de plegers ervan zoveel mogelijk wordt genegeerd en gebagatelliseerd?" Ter beantwoording van deze vraag zijn in aanvulling op de interviews twee bijeenkomsten georganiseerd met handhavers en sociaal onderzoekers van SVB, UWV en drie gemeenten (Amsterdam, Rotterdam en Zoetermeer). In totaal hebben hieraan 18 mensen deelgenomen.

4.2 Responsive regulation en georganiseerde nabijheid

In het algemeen hebben uitvoeringsinstellingen en gemeenten een gevarieerd pakket aan maatregelen waarmee zij naleving expliciet dan wel impliciet trachten te bevorderen. In lijn

met de sociale functie van uitkeringsverstrekking loopt dit takenpakket uiteen van vrijblijvende hulp aan de cliënten tot aan dwingende controles aan huis. Hoewel de voorwaarden waaronder uitkeringen verstrekt worden steeds hetzelfde zijn, en hoewel deze voorwaarden ook voor iedereen hetzelfde zijn, ongeacht kennis en kunde van de klant, kunnen uitkeringsvertrekkers per klant een andere benadering kiezen. Zo is er de benadering van de strenge onwrikbare handhaver, deze benadering wordt gekozen op het moment dat vermoedens van fraude bestaan. In deze hoedanigheid kan een uitkeringsinstelling een grote doortastendheid en vasthoudendheid aan de dag leggen waar een klant vrijwel onmogelijk aan kan ontkomen. Tegelijkertijd is er de hoedanigheid van hulpverlener, deze hoedanigheid geldt vooral voor gemeenten en minder voor UWV en SVB. Deze kenmerkt zich door een open en ontvankelijke houding voor de situatie en noden van een cliënt. De verantwoordelijkheid die gemeenten in dezen op zich kunnen nemen gaat verder dan alleen zorg dragen voor een rechtmatige uitkeringsverstrekking. Uitkeringsverstrekking wordt bijvoorbeeld nogal eens gecombineerd met andere vormen van maatschappelijke hulpverlening. Aldus kunnen de verschillende functies van een uitkeringsinstelling worden ingedeeld in vier groepen aflopend in dwang: grenzen stellen, voorlichten, coachen en helpen:

- Grenzen handhaven: in het contact met de klant worden de grenzen centraal gesteld zoals die voortkomen uit de wettelijke voorwaarden voor een uitkering. De klant wordt duidelijk gemaakt in hoeverre hij met zijn handelen deze grenzen heeft overtreden.
- Voorlichten: de klant wordt duidelijk gemaakt hoe het zit en welke voorwaarden er zijn.
- Coachen: de uitkeringsinstelling wijst de klant de weg, de uitkeringsinstelling stemt daarbij af of de persoonlijke situatie en vaardigheden van de klant.
- Helpen: de uitkeringsinstelling (met name gemeente) helpt de klant, hierbij wordt dienst persoonlijke situatie als uitgangspunt genomen. Er wordt daarbij vaak ook buiten de eigen organisatie gezocht naar mogelijkheden om die hulp te geven. De klant wordt bijvoorbeeld verwezen naar een instelling voor maatschappelijke dienstverlening.

In de literatuur wordt deze mix van benaderingen ook wel aangeduid als responsive regulation. Het is een werkwijze waarbij een overheid normstellend is en daarbij ook uitdrukkelijk nagaat hoe normen zich verhouden tot het begrip en de situatie van hen op wie die normen van toepassing zijn. Bij uitkeringsinstellingen (zowel bij uitvoeringsinstellingen als gemeenten) bestaat over het algemeen een waterscheiding tussen datgene wat consulenten doen en datgene wat handhavers doen. De eerste groep houdt zich bezig met voorlichting en coaching en in geval van gemeenten ook met hulpverlening. De tweede groep beperkt zich louter tot het handhaven van grenzen. De consulentfunctie staat nu onder druk, het sleutelwoord hier is op dit moment 'caseload' ofwel het aantal cliënten dat een consulent in portefeuille heeft. De omvang en de toename daarvan zouden de mogelijkheden beperken om regelmatig met een klant dieper op zijn leefomstandigheden in te gaan. Uit gesprekken bij de instellingen komt daarnaast naar voren dat de caseload van consulenten regelmatig verschuift en verandert door personele wisselingen en veranderingen in beleid. Het maakt het lastig om klanten goed te kennen en aan te spreken. Van de 'georganiseerde nabijheid' die men tracht te realiseren, is daardoor in de praktijk vaak niet altijd voldoende sprake. Dit beeld wordt bevestigd met het onderzoek dat eerder door Fenger en Voorberg (2013) is uitgevoerd naar de handhavingspraktijk.

4.3 Suggesties vanuit de handhaving

Contact met de klant

De glijdende schaal waarlangs uitkeringsfraude zich ontwikkelt, het gemak waarmee het kan worden gepleegd en de onzichtbaarheid voor de buitenwereld, doen een groot beroep op de opmerkzaamheid van uitkeringsverstrekkers. Deze opmerkzaamheid is al aanzienlijk vergroot met de geautomatiseerde koppeling van bestanden van uitvoeringsinstellingen en de Belastingdienst en de ontwikkeling van het Digitaal Klantdossier. Met name witte fraude wordt er sneller en efficiënter mee achterhaald. In dit kader wordt ook wel gesproken van de ontwikkeling van streetlevel bureaucracy naar screenlevel bureaucracy (Bovens & Zouridis, 2012). Om zicht te krijgen op de rechtmatigheid hoeft er niet altijd meer direct face to face contact te zijn tussen klant en overheid, informatisering stelt een ambtenaar immers in staat om achter het bureau een dergelijke toets uit te voeren. Deze screenlevel bureaucracy ontwikkelt zich ondertussen door tot systemlevel bureaucracy waarbij het systeem zelf de rechtmatigheidstoets uitvoert. Met name UWV en SVB oriënteren zich op mogelijkheden om het contact met de klant via digitale wegen te intensiveren. Tegelijk wordt met name als het gaat om de detectie van uitkeringsfraude duidelijk dat geautomatiseerde handhaving zijn beperkingen kent. De geautomatiseerde opmerkzaamheid is onvoldoende als het gaat om fraude die niet met bestandskoppeling kan worden achterhaald zoals zwart werk of zaken die zich uitsluitend in het sociale of informele domein manifesteren en geen administratieve sporen achterlaten. Handhaving vereist daarom een diepgaander beeld van de uitkeringsontvanger waarbij geautomatiseerde bestandsvergelijking gecombineerd wordt met face tot face contact. Handhavers geven in dit kader aan dat veel fraudesignalen indirect van aard zijn en alleen met een goed ontwikkelde intuïtie van consulenten kunnen worden opgepikt. Dergelijke signalen kunnen voortkomen uit de wijze waarop iemand zich uitdrukt, de samenhang in zijn verhaal, terloopse opmerkingen, etc. In het onderzoek 'Uitkeringsfraude in perspectief' (Fenger & Voorberg, 2013) wordt ook ingegaan op het belang van een periodiek persoonlijk contact:

"Sociale Diensten dienen hun klanten zoveel mogelijk persoonlijk te spreken. Ervan uitgaande dat een consulent drie herbeoordelingsgesprekken van 30 minuten per dag voert, betekent dit dat elke klant elke drie maanden gesproken kan worden, uitgaande van een caseload van 180 en 20 werkdagen per maand. Er zijn geen cijfers beschikbaar over de impact van een dergelijk intensief systeem maar consulenten schatten in dat dit een besparing in het uitkeringsvolume van tussen de 5% en 20% kan opleveren". (Fenger & Voorberg, 2013)

Door handhavers is aangegeven dat het huidige reguliere contact met klanten over het algemeen te beperkt is om de intuïtie van consulenten voldoende te voeden en fraudesignalen goed op te vangen. Enkele handhavers geven aan dat hun instelling/gemeente dit contact feitelijk is kwijtgeraakt.

Responsive regulation

Uitkeringsfraude voegt zich over het algemeen gemakkelijk naar het leven van een uitkeringsontvanger waardoor het niet vreemd of onrechtmatig aanvoelt. Sommigen hebben uiteindelijk het gevoel dat ze gewoon recht hebben op het geld. Dat uitkeringsfraude vervolgens veelal een administratief verschijnsel is en voor de omgeving niet altijd herkenbaar,

draagt bij aan de bestendinging ervan. Voor zover het om zwarte fraude gaat, maakt het detectie ervan erg lastig. Een aanpak die louter bestaat uit opsporing zal dan ook niet tot een bevredigend nalevingsniveau leiden. Opsporingsinspanningen zullen waarschijnlijk altijd slechts 'de top van de ijsberg' in beeld brengen. Om het bredere bestand van potentiële fraudeurs te bereiken, is daarom een mix van maatregelen nodig. Eerder werd hier al verwezen naar het begrip responsive regulation en vier benaderingen die naast elkaar gehanteerd kunnen worden (grenzen handhaven, voorlichten, coachen en helpen). Voorlichting is een voorwaarde zonodig aangevuld met coaching of zelfs hulp (dit laatste is met name relevant voor een groep Wwb klanten). Uitgangspunt blijft daarbij altijd dat de klant verantwoordelijk is. Dit neemt niet weg dat een uitkeringsinstelling er verstandig aan doet om altijd een inschatting te maken van de mate waarin een klant zijn verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk *neemt*. Indien de instelling dat niet doet loopt het grote risico financieel benadeeld te worden. De 36 cases leren dat jarenlange onoplettendheid tot grote schade kan leiden, dat doortastende opsporing fraudeurs vervolgens wel een duw kan geven maar dat het geld in veel gevallen heel moeilijk teruggevorderd kan worden.

In hun reactie op de onderzoeksresultaten geven sociaal rechers aan dat normoverdracht een belangrijk onderdeel moet zijn van uitkeringsverstrekking. Het dient centraal te staan in de benadering van uitkeringsontvangers. De klant moet vanaf het eerste contact daadwerkelijk mentaal bereikt te worden. Niet alleen moet hem duidelijk worden gemaakt aan de hand van welke gegevens het recht op uitkering wordt vastgesteld. Hem moet ook duidelijk worden hoe dit recht zich verhoudt tot zijn persoonlijke omstandigheden en vooral ook hoe het doel van de uitkering zich daartoe verhoudt.

"Het contact met cliënten staat teveel in het teken van het gericht uitvragen van specifieke informatie. Consulents zijn dan vooral bezig met het ophalen van gegevens die nodig zijn om het registratiesysteem te vullen. Men loopt een lijstje af in plaats van met de klant in gesprek te gaan om inzicht te verkrijgen in zijn situatie en omstandigheden en de frauderisico's die daaruit voortkomen (medewerker gemeentelijke opsporingsdienst)."

Default mechanisme

Het gemak waarmee uitkeringsfraude kan worden gepleegd en vervolgens door de pleger kan worden genegeerd, hangt vooral samen met het gegeven dat het een onmisdelict is. Uitkeringsfraude ontstaat vaak omdat de uitkeringsontvanger het nalaat de uitkeringsverstrekker te informeren. Het kost aanvankelijk niet zozeer moeite om fraude te plegen maar vooral moeite om fraude te voorkomen of te beëindigen. En al betreffen het kleine handelingen, in de praktijk van de ontvanger zijn het barrières. Een formulier moet worden aangevraagd, gedownload of uit de administratie opgediept, gegevens moeten worden ingevuld en het document moet uiteindelijk worden verzonden. Het vergt een administratieve alertheid en initiatief van de klant, bovendien wordt er een beroep gedaan op zijn rechtschapenheid. Melden leidt immers in veel gevallen tot een korting op of beëindiging van de uitkering. Voor zover er bereidheid is om een melding te doen, blijft het aantrekkelijk om dit uit te stellen, met het risico dat het uitstellen langere tijd voortduurt waarbij het fraudebedrag oploopt en het belang van het verborgen houden van de fraude toeneemt.

De gesprekken met de fraudeurs hebben geleerd dat fraude op deze manier lange tijd kan voortduren zonder dat daarvoor moeite gedaan hoeft te worden. De fraudeur hoeft geen

barrière te nemen om fraude te plegen, die barrière geldt eigenlijk alleen voor het voorkomen of beëindigen van fraude. Uit de terugkoppeling met sociaal onderzoekers komt naar voren dat dit mechanisme - dat fraude in de hand werkt - zou moeten worden omgedraaid. Een aanknopingspunt in het Wwb domein is mogelijk het rechtmatigheidsformulier waarmee een ontvanger van bijstand iedere maand opnieuw gegevens moet bevestigen. Dit formulier heeft de potentie om een fraudeur in ieder geval bewuster te maken van een onrechtmatige situatie. De werking van het formulier moet dan wel verbeterd worden. Onder andere door actiever te reageren op het moment dat het niet, of niet op tijd wordt geretourneerd. Het formulier wordt nu nog te vaak gezien als een formele administratieve handeling. Nadeel van het huidige formulier voor gemeenten is dat het zorgt voor een omvangrijke administratie. Het formulier is daardoor in gemeenten in onbruik geraakt. Automatisering en digitalisering van periodieke rechtmatigheidscontrole is hier mogelijk een uitkomst.

Tijdens de groepssessies met handhavers is tevens de suggestie naar voren gebracht om uitkeringen voor een kortere of voor een bepaalde termijn (als het gaat om Wwb uitkeringen) te verstrekken. Na verloop van een uitkeringstermijn zou een cliënt dan opnieuw een aanvraag moeten doen waarbij het recht opnieuw met een intake moet worden vastgesteld. "Zolang de uitkering eindig is, is de fraude dat ook" aldus een sociaal onderzoeker.

Slagvaardige administratie

Een element in de verklaring voor het ontstaan van uitkeringsfraude dat in veel gesprekken terugkwam is administratieve vaardigheid en de perceptie van de zwaarte van administratieve procedures. Hier speelde ook de reputatie en het imago van de uitkeringsverstrekker een belangrijke rol. Over het algemeen werd de instelling als een moloch gezien, die zaken al snel verkeerd interpreteert en waarmee moeilijk te communiceren is. Mogelijk draagt dit ertoe bij dat het contact met de instelling zoveel mogelijk wordt vermeden en mogelijk wordt daardoor regelovertreding in de hand gewerkt. Met de toename van dienstverbanden die het midden houden tussen werken in loondienst en werken in zelfstandigheid is het van belang dat een uitkeringsverstrekker accuraat meeschakelt.

Complicerende regelingen

Hoewel de uitgangspunten van Wwb, AOW als WW/WIA eenvoudig zijn, kennen al deze wetten specifieke bepalingen die bij zowel klanten als consulenten voor onduidelijkheid zorgen. Voor handhavers geldt dat het voor specifieke regelingen soms bijzonder lastig is om na te gaan of een klant er wel of niet ten onrechte aanspraak op heeft gemaakt. Zonder in te gaan op de vraag of deze regelingen wenselijk zijn, inventariseren wij hier bonding per wet een aantal specifieke regelingen die een bron zijn van onduidelijkheid en lastig zijn om te handhaven.

Tabel 2 Complicerende elementen in wetgeving

<i>Domein</i>	<i>Genoemde complicerende elementen</i>
UWV	Vrijlatingsregeling Partnertoeslag Verschillen in grondslag tussen WW (aantal gewerkte uren is bepalend) en WAO (inkomen is bepalend)
SVB	Begrip gezamenlijke huishouding Begrip meerpersoonshuishouden Toeslag voor onverzekerde partner / toeslag voor leeftijdsverschiljaren Het bestaan van twee kindregelingen: Kindgebondenbudget (SVB) en Kinderbijslag (Belastingdienst) Begrip commerciële relatie Begrip duurzaam gescheiden leven (wordt gebruikt in interne richtlijnen handhaving)
Gemeenten	Begrip gezamenlijke huishouding Vangnetfunctie/beperkte mogelijkheid fraude te verrekenen of uitkering in te trekken

Bron: Handhavers

Het belang van een goed toegeruste uitvoering (street level)

In het algemeen kennen handhaving en opsporing een driedelig doel: vergelding, afschrikking en bescherming van maatschappelijke belangen (waaronder beperken van schade). De nieuwe Fraudewet, zal effectief zijn in het licht van al deze drie doelstellingen. Dit effect is echter begrensd. In de eerste plaats heeft een verzwaring van sancties en verhoging van pakkans alleen effect op degene die zijn onrechtmatige handelen herkent en vervolgens ook als frauduleus percipieert. Ofwel: men moet in zichzelf een fraudeur herkennen om afgeschikt te worden door de Fraudewet. Bevorderlijk voor het afschrikkende effect van de wet is daarom flankerende voorlichting die fraudeurs laat reflecteren op het eigen handelen. Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven, vergt dit – met name als het gaat om notoire fraudeurs - een gerichte persoonlijke benadering.

Wat betreft de 'vergeldingskracht' van de wet is duidelijk geworden dat terugvordering van teveel ontvangen uitkering en de vordering van een aanvullende boete in de praktijk lastig kunnen zijn. De gesprekken met de 36 fraudeurs leren dat bij detectie de teveel ontvangen bedragen meestal reeds uitgegeven zijn. De meeste respondenten stelden hun financiële situatie voor als armlastig. Dit beeld wordt bevestigd door sociaal onderzoekers en lijkt vooral nog in het bijzonder te gelden voor Wwb-fraude. De uitgangspunten van de Wet werk en bijstand belemmeren terugvordering omdat rekening moet worden gehouden met het bestaansminimum. Terugvordering en vordering van boetes gebeurt hier doorgaans met een beperkte korting op de maandelijkse uitkering. Terugbetalen is met deze spreiding doorgaans een zeer langdurige aangelegenheid. Daarnaast kan het de uitkeringsafhankelijkheid bestendigen. De 36 cases leren dat er veel situaties denkbaar zijn waarin het vooruitzicht dat inkomen uit arbeid direct moet worden aangewend om te voldoen aan openstaande vorderingen, re-integratie minder aantrekkelijk maakt. Dit geldt met name voor het Wwb domein.

De gesprekken met zowel fraudeurs als handhavers hebben geleerd dat op het moment van detectie de schade reeds veroorzaakt is en dat deze lang niet altijd gecompenseerd kan worden. Een gemeente of uitvoeringsinstelling kan de schade weliswaar altijd verhalen op de fraudeur, daadwerkelijke inning is vaak lastig en kan soms leiden tot ongewenste neveneffecten zoals bestending van uitkeringsafhankelijkheid. Met name gemeenten maken zich zorgen over de nieuwe wettelijke voorschriften. Veel handhavers benadrukken het belang van discretionaire ruimte. Het succes van de nieuwe Fraudewet in termen van de drie genoemde doelstellingen is vooral afhankelijk van de mate waarin het bijdraagt aan preventie van fraude. Het levert vooral een goed dreigingsmiddel, mits het wordt ondersteund door flankerend beleid.

5 Conclusies en beschouwing

In het theoretisch kader dat in dit onderzoek als uitgangspunt is gebruikt, zijn verschillende verklaringen voor het optreden van fraude opgenomen. Na vergelijking van deze verklaringen met de verhalen van de 36 fraudeurs valt in de eerste plaats op dat niet elke verklaring even sterk weegt in het ontstaan en voortduren van fraude. We zetten in dit concluderende hoofdstuk de verklaringen die als prominent naar voren komen op een rij, en beantwoorden daarmee de eerste twee onderzoeksvragen, namelijk: 1. Wat zijn motieven en gedrag van notoire fraudeurs, en 2. Hoe is het frauduleuze gedrag te verklaren? Vervolgens gaan we in op wat dit betekent voor de mogelijkheden om fraude te voorkomen en effectief aan te pakken. Hiermee beantwoorden we de laatste twee onderzoeksvragen: Wat zijn effectieve maatregelen om notoire fraude aan te pakken en, 4. Wat zijn aanbevelingen voor het handhavingsbeleid?

Fraude als defaultmechanisme: uitkeringsfraude is vaak een omissiedelict

Wat in de eerste plaats opvalt, is dat fraude in veruit de meeste gevallen niet ontstaat op basis van een ex ante calculatie waarbij de cliënt de baten van fraude afweegt tegen de kosten ervan (zoals die samenhangen met de pakkans en sanctie-ernst). De meeste fraude ontstaat als gevolg van het gemak waarmee de grens tussen wat wel en niet mag kan worden overschreden. Dit gaat vaak ook geleidelijk, waardoor de grens aanvankelijk ook makkelijk te negeren is.

De situatie van de cliënt wijzigt omdat hij bijvoorbeeld kans ziet om er wat bij te werken, omdat hij gaat samenwonen of omdat hij eenmalig een geldbedrag ontvangt. De cliënt zit in een situatie waarin fraude ontstaat zolang hij niet in actie komt. Fraude is daarmee vooral een kwestie van passiviteit. Het is een omissiedelict. Er wordt een beroep gedaan op zijn eerlijkheid. En hoewel vanuit uitvoeringsinstelling of gemeente eerlijkheid als plicht wordt gezien, wordt hier in de praktijk van de cliënt deze eerlijkheid min of meer als vrijblijvend ervaren, vooral ook omdat de uitkeringsverstrekker het (aanvankelijk) niet eens opmerkt. Fraude kan in deze situatie makkelijk worden gebagatelliseerd omdat het vaak klein begint en op voorhand vaak onduidelijk is hoe lang de onrechtmatige situatie gaat duren.

De meeste cliënten met wie wij in het kader van dit onderzoek spraken, herkenden zich dan ook niet in het beeld van een fraudeur. Ook bij hen impliceert fraude een actieve en berekenende instelling met persoonlijke verrijking als doel. Het gegeven dat zij zich er niet in herkenden, zorgde ervoor dat zij veronderstelden dat de sancties op fraude niet op hen van toepassing waren, of in ieder geval beperkt op hen van toepassing waren. Zij zagen in hun eigen leven bovendien allerlei omstandigheden waardoor de onrechtmatigheden geen fraude genoemd kon worden. Dat bij de detectie de uitvoeringsinstelling of gemeente geen enkele boodschap had aan deze omstandigheden was voor velen een ontgoocheling. Het gaf de meeste cliënten het idee dat hen onrecht was aangedaan.

De wijze waarop fraude ontstaat en de percepties over fraude impliceren dat preventie van fraude vooral gebaat is bij het bij de les houden van cliënten. Dat geen rekening wordt gehouden met omstandigheden en dat eerlijkheid nooit vrijblijvend is als het gaat om uitkeringsverstrekking, moet bij iedere cliënt eigenlijk bij voorbaat bekend zijn. Dit doet een groot beroep op de communicatie tussen cliënt en uitvoeringsinstelling of gemeente. Idealerweise is deze communicatie op maat en wordt het de cliënt vooraf duidelijk gemaakt hoe in zijn specifieke situatie fraude kan ontstaan en hoe stevig de consequenties van detectie

kunnen zijn. In de handavingsliteratuur wordt in dit kader responsive regulation gepropageerd, deze benadrukt het belang van normoverdracht.

In de tweede plaats zou fraude beter voorkomen kunnen worden door fraude actiever te maken. Dit betekent dat een cliënt op meerdere momenten wordt bevraagd over zijn situatie en dat op basis van zijn antwoorden het recht op uitkering wordt geverifieerd. Fraude ontstaat in een dergelijke situatie dan niet langer uit passiviteit maar veel meer als gevolg van het onjuist inlichten van de uitvoeringsinstelling of gemeenten.

Waarom duurt de fraude voort?

Naast het gemak waarmee fraude kan ontstaan, werd met de gesprekken ook duidelijk hoe het komt dat fraude lang kan voortduren en wat de betreffende cliënten er van weerhield om een einde te maken aan de fraude. In dit verband viel een groep van cliënten op die ongeveer de helft van de door ons geïnterviewde fraudeurs besloeg. Het is een groep waarbij het ontbrak aan een evenwichtige reflectie op het eigen handelen, zelfs ook na detectie. Zij neutraliseerden hun handelen niet zozeer door te wijzen op verzachtende omstandigheden, maar leken geen enkele verantwoordelijkheid voor de onrechtmatige situatie op zich te nemen. De wereld van de uitvoeringsinstelling of gemeente en de voorwaarden die gelden voor het ontvangen van een uitkering staan ver af van deze cliënten. Deze cliënten zijn moeilijk te bereiken en aan te spreken. Dit geldt niet alleen voor de uitvoeringsinstelling of gemeente, ook op andere vlakken hadden deze cliënten moeite om aansluiting te vinden of zich te schikken naar verwachtingen en verantwoordelijkheden. Dit uitte zich in (seriële) relatieproblemen (scheidingen en problematische verhoudingen met kinderen), hoogoplopende conflicten met vrienden, kennissen of burens en vaak ook arbeidsgerelateerde problemen resulterend in ontslag. Bij de meesten uit deze groep komt het beeld naar voren van iemand die moeite heeft met gezagsverhoudingen en zijn of haar eigen weg gaat op basis van directe behoeften en zich daarbij niet laat leiden door institutionele grenzen (regels, voorwaarden en afspraken) of zelfs algemeen geldende normen.

Bij deze groep zal fraude voortduren zolang deze niet wordt opgemerkt en is de kans op recidive groot. De meesten waren overigens al recidivist omdat ze ook al eerder op fraude – of een andere vorm van criminaliteit – waren betrapt. Met name met betrekking tot deze groep geldt dat uitkeringsverstrekking maatwerk en handwerk vereist. Niet alleen in repressieve sfeer maar ook in preventieve sfeer.

Bij ongeveer de andere helft van de respondenten kwam de fraude niet zozeer voort uit een beperkt reflectievermogen maar veel meer uit administratieve slordigheid, een gebrek aan accuraatheid, onkunde of gemakzucht. Deze mensen ontkenden hun fraude niet zozeer maar verwezen naar de omstandigheden waaronder deze ontstond en vervolgens voortduurde. In veel gevallen waren deze omstandigheden invoelbaar en begrijpelijk maar desondanks geen grond voor sepot of bijstelling van de vordering.

Effectiviteit wetgeving

Dit onderzoek heeft zich gericht op cliënten waarbij een bedrag werd teruggevorderd van minstens €10.000. In enkele gevallen liep het bedrag op tot boven de €60.000. Voor veruit de meeste uitkeringsontvangers met wie in het kader van dit onderzoek is gesproken was het fraudebedrag op het moment van detectie dermate hoog opgelopen dat terugvordering van het teveel uitgekeerde bedrag erg lastig was. Dit geldt met name voor de groep met een structurele uitkeringsafhankelijkheid. Het terugbetalen gebeurt vrijwel altijd in termij-

nen, en omdat er van een uitkering doorgaans weinig in te houden valt, kennen deze afbetalingsregelingen vaak een onoverzienbaar lang tijdspad. In het Wwb domein komt het er vaak op neer dat deze in wezen oninbaar is. Wat uit de gesprekken met cliënten duidelijk werd, is dat een vordering de uitkeringsafhankelijkheid kan bestendigen of dat het de perspectieven van mensen structureel (op lange termijn) verslechterd. In nogal wat gevallen is de terugverdien capaciteit beperkt of geheel afwezig.

Handhaving en opsporing hebben in het algemeen een driedelig doel namelijk: vergelding, afschrikking en beperken van de maatschappelijke schade. De praktijk leert dat de effectiviteit van de nieuwe wetgeving in deze drie termen gebaat is met extra aandacht van uitvoeringsinstellingen en gemeenten.

- Vergelding: met betrekking tot vergelding is duidelijk geworden dat het opleggen van een terugvordering en boete noodzakelijk is voor een geloofwaardige uitvoering en handhaving, maar dat vergelding in de praktijk niet altijd haalbaar is. Met name bij detectie van langdurige fraude – waarbij het fraudebedrag hoog is opgelopen – blijkt de betrokken cliënt meestal niet in staat de terugvordering te kunnen verwerken. In deze gevallen kwam de vordering direct of indirect weer terug bij de uitkeringsverstrekker of anders bij een andere instelling voor maatschappelijke hulpverlening. Omdat met de nieuwe fraudewet terugvordering en boetes sneller oplopen, is snellere detectie geboden. Uitvoeringsinstellingen en gemeenten zullen er sneller bij moeten zijn om te voorkomen dat het aantal oninbare vorderingen toeneemt.
- Afschrikking: de fraudewet en de daarin opgenomen sancties zal mensen pas weerhouden om regels te overreden indien zij in hun eigen situatie fraude herkennen en onderkennen. Bij veel respondenten met wie in dit onderzoek is gesproken, was dit aanvankelijk niet het geval. Zij zagen in zichzelf niet een fraudeur en voerden uiteenlopende omstandigheden aan waarmee zij regelovertreiding bagatelliseerden. Wetgeving en sanctiebeleid zal wat betreft afschrikking aan effectiviteit winnen wanneer het vergezeld gaat van gerichte voorlichting, bij voorkeur voorlichting waarin de specifieke situatie van een cliënt wordt betrokken.
- Beperken maatschappelijke schade: het onderzoek leert dat er legio voorbeelden van fraudegevallen zijn waarin onvoorwaardelijke toepassing van sanctiemaatregelen zal leiden tot onbedoelde negatieve effecten. Deze voorbeelden zijn met name te vinden in het Wwb domein, waarin vervolging kan leiden tot bestendiging van afhankelijkheid van uitkering en maatschappelijke hulp. Ook in dit kader vergt de nieuwe fraudewet extra alertheid van uitvoeringsinstellingen en gemeente ten behoeve van vroegsignalering.

Het onderzoek heeft geleerd dat uitkeringsfraude makkelijk gepleegd kan worden omdat de grens tussen wat wel en niet is toegestaan, makkelijk gepasseerd kan worden. Klanten negeren of bagatelliseren de gestelde grens gemakkelijk. Dit doet vooral een groot beroep op de oplettendheid van uitkeringsverstrekkers en de kwaliteit van het contact met cliënten. Sancties zijn hierbij cruciaal, zij zijn de stok achter de deur, om cliënten duidelijk te maken dat er grenzen zijn die gerespecteerd moeten worden. Zij brengen echter vaak niet uit zichzelf de (potentiële)fraudeur tot andere gedachten of handelingen. Tussen wettelijke norm en feitelijke gedraging staat een mechanisme dat vaak moeizaam in beweging is te krijgen. De eigen verantwoordelijkheid die ontvangers van uitkeringen hebben, laat onverlet dat het verhogen van de naleving grote inspanning zal blijven vergen van uitvoeringsinstellingen en gemeenten.

6 Literatuur

Bovens, M.A.P. & S. Zouridis (2012), Van street-level bureaucratie naar systeem-level bureaucratie, paper.

Brummelkamp, G., Kerckhaert, A., Engelen, M. (2010), Wat beweegt de fraudeur? Motieven en achtergronden van fraude met sociale zekerheid, Research voor Beleid, Zoetermeer.

Burgess, P.L. (1992), Compliance with unemployment-Insurance Job-Search Regulations, *Journal of Law and Economics*, University of Chicago.

Cornish, D.B. & R.V. Clarke (1987), Understanding crime displacement: an application of rational choice theory. *Criminology*, 25: 933-948.

Dijk, J.J.M. van, H.I. Sagel-Grande, L.G. Toornvliet (2006), *Actuele Criminologie*, SDU, Den Haag.

Durrant, R., T. Ward (2012), The Role Of Evolutionary Explanations In Criminology, *Journal of Theoretical and Philosophical Criminology*, Vol. 4(1): 1-37.

Erp, van J. (2007). Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid. Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek. Boom Juridische Uitgevers, Utrecht.

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

Gils, G. van, L. Frank, P. van der Heijden (2007), *Regelovertreding in de WAO, WW en Wwb in 2006*, Utrecht.

Grasmick, H., R. Bursik (1990), Conscience, Significant Others, and rational Choice: Extending the Deterrence Model, *Law and Society Review* 24, 837-861.

Hessing, D.J., H. Elffers, H.S.J. Robben, P. Webley. Needy or Greedy? The Social Psychology of Individuals Who Fraudulently Claim Unemployment benefits, *Journal of Applied Social Psychology*, 1993, 23, 3, pp. 226-243.

Kagan, Jerome (2006). *An Argument for Mind*, New haven: Yale University Press.

Loveland, I. (1989), Policing welfare and local authority responses to claimant fraud in housing benefit schemes, *Journal of Law and Society*, 16, 187-209.

Miedema, F., B. Post (2001). *Fraude onderzocht. Oorzaken en achtergronden van fraude met AOW, Anw en AKW*. ITS Nijmegen, in opdracht van de Sociale Verzekeringsbank.

Ministerie van SZW (2010), *Handhavingsprogramma 2011-2014*, Den Haag.

Mitton, L. (2009), Factors affecting compliance with rules: Understanding the behaviour and motivations behind customer fraud, Department for Work and Pensions / University of Kent, Working Paper no. 67.

Siegel, Larry (2011). Criminology, Wadsworth, Belmont.

Tunley, Martin (2011). "Need, greed or opportunity? An examination of who commits benefit fraud and why they do it". Security Journal, 24 (4): 302-319.

Yaniv, G. (1986), Fraudulent collection of unemployment benefits: A theoretical analysis with reference to income-tax evasion. Journal of Public Economics, 30, 369-383.

Bijlage: Deelnemers groepsbijeenkomsten

Op 26 februari en 14 maart 2013 hebben groepsbijeenkomsten plaatsgehad voor medewerkers van UWV, SVB en gemeenten. Met hen zijn de bevindingen van de interviews met fraudeurs besproken. Onder andere is nagegaan welke suggesties er voor de handhaving gedaan konden worden. De resultaten van de bijeenkomsten hebben vooral bijgedragen aan het vierde hoofdstuk.

Tabel 3 Deelnemers groepsbijeenkomsten Handhavers

<i>Organisatie</i>	<i>Naam deelnemer</i>
Gemeente Amsterdam	Ger Varendonk
	Marcel Karemaker
	Sjaak Spruitenbergh
Gemeente Rotterdam	Esther van Oosten
	Jeanet Prooyen
	Rutger Bouman
	Jacky Notopawiro
Gemeente Zoetermeer	Renee Kooren
	Dhr. Spoorendonk
	Mw. Van Gent
UWV	Edward Snoek
	Ella Sebrachts
	Daan Otterspeer
	Mervyn den Boer
SVB	Iwan Nyst
	Jan van Wonderen
	John Kloekke
	John Hendriks
Ministerie SZW	Jantina Bogerd-Van Tilburg
	Hubert Zuurbier
	Vincent Walet

Panteia
Bredewater 26
PO BOX 7001
2701 AA Zoetermeer
The Netherlands
tel: +31 79 343 01 00
fax: +31 79 343 01 01
info@panteia.nl
www.panteia.nl

