

Wat beweegt de fraudeur?

Motieven achter fraude met sociale zekerheid

Guido Brummelkamp
Annejet Kerckhaert
Mirjam Engelen

Zoetermeer, juni 2010

Dit onderzoek is gefinancierd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid bv. 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 Research voor Beleid bv. Research voor Beleid bv aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Inleiding	5
1.2	Vraagstelling	5
1.3	Reikwijdte van het onderzoek	6
1.4	Onderzoeksaanpak	7
1.5	Representativiteit	8
1.6	Opzet van het rapport	9
2	Fraude door UWV-cliënten (WW en WAO)	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Vormen van fraude met WW en WAO	11
2.3	Typen van fraudeurs op basis van fraudemotieven	14
2.4	Aanknopingspunten voor beleid, preventie en opsporing	20
3	Fraude door SVB-cliënten (AOW)	23
3.1	Inleiding	23
3.2	Vormen van fraude met de AOW	23
3.3	Typen van fraudeurs op basis van fraudemotieven	25
3.4	Aanknopingspunten voor beleid, preventie en opsporing	28
4	Fraude door bijstandsccliënten (WWB)	31
4.1	Inleiding	31
4.2	Vormen van fraude met de WWB	31
4.3	Typen van fraudeurs op basis van motieven	33
4.4	Aanknopingspunten voor beleid, preventie en opsporing	38
5	Conclusies	41
	Literatuur	49
	BIJLAGE 1 Methodologische overwegingen	51

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Het Ministerie van SZW werkt al geruime tijd aan de verbetering van regelnaleving door burgers, bedrijven en instellingen. In twee achtereenvolgende Handhavingsprogramma's zijn uitgangspunten en maatregelen vastgelegd. In de jaarlijkse Integrale Rapportage Handhaving wordt gerapporteerd over de voortgang en resultaten daarvan. Een belangrijk domein binnen het programma is dat van de sociale zekerheid. Binnen dit domein dragen UWV, SVB en gemeenten zorg voor de uitvoering van werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en bijstandsverlening. Het beeld dat deze integrale rapportages over de jaren over naleving in dit domein geven, is gunstig. Het ministerie constateert dat de regels steeds beter worden nageleefd. Volgens de laatste rapportage uit 2008 lopen de nalevingsniveaus uiteen van 91% onder WW'ers tot 97% onder ontvangers van Anw.¹

De hoge nalevingsniveaus nemen niet weg dat er een aanhoudend streven is om regelovertreding terug te dringen. Het ministerie is hiervoor op zoek naar aanknopingspunten om cliënten te bewegen de regels (nog) beter na te leven. In lijn met deze behoefte wordt met dit onderzoek antwoord gegeven op de vraag hoe regelnaleving in het domein van de sociale zekerheid verder kan worden bevorderd. Met de beantwoording van de vraag moet duidelijk worden hoe de betrokken overheden en uitvoeringsinstanties winst kunnen boeken bij de aanpak en preventie van fraude. Moeten de regels worden aangescherpt, moet de pakkans worden vergroot of kan voorlopig juist meer verwacht worden van betere voorlichting aan de balies van het UWV, SVB of de gemeenten? Het zijn vragen die hier voor verschillende sociale zekerheidswetten worden beantwoord.

Dit onderzoek richt zich primair op de persoonlijke motieven en oorzaken van burgers om sociale zekerheidswetgeving – al dan niet bewust – te overtreden. Met dit onderzoek moet vooral duidelijk worden waarom de frauderende cliënt handelt zoals hij handelt.

Uitgangspunt bij de uitvoering van het onderzoek is dat het inzicht geeft in de motieven van fraudeurs en dat duidelijk wordt hoe regelnaleving verder is te bevorderen. Met het onderzoek moet duidelijk worden welke handvatten er zijn om via preventie (zoals communicatie en voorlichting), wetgeving (zoals aanscherping, aanpassing of verduidelijking van normen) en handhaving, de nalevingspercentages te verhogen. Met het onderzoek moet duidelijk worden op welk van voornoemde domeinen nog winst kan worden behaald.

1.2 Vraagstelling

In het kader van bovenbeschreven kennisbehoefte, worden met dit onderzoek de volgende centrale onderzoeksvragen beantwoord:

¹ De kengetallen hebben betrekking op het naleven van de verplichting om een juiste opgave van inkomsten uit arbeid te doen.

- 'Welke motieven en oorzaken liggen ten grondslag aan fraude met sociale zekerheid?'
- 'Hoe kan – gegeven deze motieven en oorzaken – de naleving van socialezekerheidswetten verder worden bevorderd?'

Veel factoren spelen een rol bij het wel of niet naleven van wetten. Dit onderzoek is in de eerste plaats gericht op het in beeld brengen van persoonlijke motieven en de aanknopingspunten daarbij voor preventie en opsporing.

1.3 Reikwijdte van het onderzoek

De wetten die onderwerp zijn van dit onderzoek zijn: WW, WAO/WIA, AOW en WWB. De term 'niet-naleving' is gespecificeerd als 'overtreding van de inlichtingenplicht'. In deze paragraaf bespreken we per wet wat overtreding van de inlichtingenplicht concreet inhoudt.

- Werkloosheidswet (WW): In het kader van de WW houdt een overtreding van de inlichtingenplicht in dat een ontvanger van WW geen of onvolledige informatie verschaft aan het UWV over inkomen uit werk en toeslagen. Het gaat hier over betaald werk (al dan niet zwart) dat wordt verricht op het moment dat de cliënt WW ontvangt. Het gaat dus niet over de opgave van gegevens over het werk dat werd verricht in de periode van vóór de WW-uitkering (en waarop de initiële hoogte van de WW-uitkering is gebaseerd).
- Arbeidsongeschiktheid (WAO/WIA): In het kader van een arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft het naleven van de inlichtingenplicht betrekking op het juist verstrekken van concrete informatie die nodig is om het recht op uitkering (en de hoogte daarvan) vast te stellen. Het gaat in de eerste plaats om informatie die door de cliënt aan de verzekeringsarts wordt verstrekt en in de tweede plaats om informatie die vervolgens bepalend is voor de hoogte van de uitkering en eventuele toeslagen. In dit onderzoek blijft de informatieplicht richting verzekeringsarts buiten beschouwing. Het zou inzage vereisen in de medisch dossiers en medische kennis om de kwaliteit van de informatie te kunnen beoordelen. Dit onderzoek richt zich uitsluitend op de inlichtingenplicht voor zover die bestaat om na de toekenning van de WAO-uitkering te bepalen of de uitkering moet worden aangepast. Het gaat om inlichtingen over veranderingen in de leef- en/of werksituatie van de cliënt. Concreet gaat het om het juist en tijdig informeren van het UWV op het moment dat de cliënt weer (of meer) gaat werken of om informatie over wijzigingen van het inkomen van de partner van de cliënt (indien daar een toeslag voor wordt gegeven).
- Algemene Ouderdomswet (AOW): Iemand heeft recht op AOW op het moment dat hij ouder is dan 65 jaar. Hoewel het gaat om een basispensioen dat wordt uitgekeerd ongeacht ander inkomen uit arbeid, pensioenverzekering of vermogen, is de AOW niet voor iedere 65-plusser even hoog. De hoogte van de uitkering is afhankelijk van:
 - of er sprake is van een gemeenschappelijke huishouding.
 - de lengte van de periode waarin iemand verzekerd is geweest c.q. in Nederland heeft verbleven. Wanneer iemand van zijn 15^e tot 65^e levensjaar altijd verzekerd is geweest, krijgt die persoon een volledig AOW-pensioen. Het kan zijn dat iemand niet al die tijd verzekerd is geweest, bijvoorbeeld

omdat iemand een tijd in het buitenland gewoond of gewerkt heeft, en dan kan het AOW-pensioen lager uitvallen.

- het inkomen van de partner als de partner nog geen AOW ontvangt. Wanneer de partner van een AOW-gerechtigde jonger is dan 65 bestaat er, tot 1 januari 2015, het recht op toeslag. De hoogte van die toeslag hangt af van het inkomen van deze jongere partner.

Ten aanzien van fraude met AOW heeft het onderzoek zich gericht op het niet naleven van de plicht om juiste en volledige informatie te verstrekken over het voeren van een gemeenschappelijke huishouding en het inkomen van de jongere partner.

- Wet Werk en Bijstand (WWB): Het recht op en de hoogte van een bijstands-uitkering is zowel afhankelijk van het inkomen en de bezittingen als van de leefsituatie van een cliënt. Op al deze vlakken moet de cliënt de gemeente van informatie voorzien. Op al deze vlakken zijn dan ook overtredingen van de inlichtingenplicht denkbaar.
 - Inkomen: Met betrekking tot inkomen moet de ontvanger van bijstand informatie verschaffen over inkomen uit arbeid, uitkeringen, pensioen, alimentatie, toeslagen en inkomen uit vermogen.
 - Bezittingen: Het recht op bijstand is verder afhankelijk van bezittingen. Hier kan concreet worden gedacht aan een eigen huis en een auto.
 - Leefsituatie: Het recht op bijstand is ook afhankelijk van de samenstelling van het huishouden en van het inkomen van de leden van dat huishouden (het inkomen van een partner en kinderen die ouder zijn dan 18 jaar).

1.4 Onderzoeksaanpak

In de afgelopen vijftien jaar is met enige regelmaat onderzoek gedaan naar uitkeringsfraude. Tien tot vijftien jaar geleden kwam het onderzoek vooral voort uit de behoefte aan inzicht in de omvang van het probleem. In de afgelopen tien jaar is vooral onderzoek gedaan naar verklaringen en achtergronden van uitkeringsfraude. Er zijn grofweg twee manieren waarop dit recentere onderzoek is uitgevoerd. In de eerste plaats is er de deductieve manier waarbij met groot-schalig veldonderzoek (enquêtes) of op basis van bestaande registraties de risico's op het optreden van fraude binnen een populatie worden ingeschat. Dit type van onderzoek heeft met de ontwikkeling van de Tafel van 11 en afgeleide modellen een grote vlucht genomen en wordt vooral ook toegepast buiten het domein van de sociale zekerheid. Naast het deductieve onderzoek wordt ook empirisch onderzoek gedaan. Dit onderzoek is vaak kwalitatief en kleinschalig. Met dit onderzoek probeert men door middel van face-to-facegesprekken met cliënten en inspecteurs een beeld te krijgen van de omstandigheden waarin fraude wordt gepleegd.

Voorliggend onderzoek is in twee fasen uitgevoerd. De eerste fase bestond uit bestudering van literatuur over uitkeringsfraude die in de afgelopen jaren is verschenen. Mede op basis hiervan is een definitieve onderzoeksopzet gekozen ter beantwoording van de gestelde onderzoeksvragen. Uiteindelijk is gekozen voor een empirisch onderzoek waarbij een groot aantal dossiers is bestudeerd, ten-einde een representatief beeld te krijgen.

In totaal zijn er 186 dossiers in het onderzoek betrokken. Per dossier zijn de stukken bekeken en is er met de behandelend inspecteur gesproken over de ach-

tergronden en omstandigheden waarin de fraude is gepleegd. Voor elke zaak is onder meer vastgelegd:

- de fraudegebeurtenis,
- verwijtbaarheid (wist de cliënt dat hij regels overtrad),
- beweegredenen die de cliënt zelf naar voren heeft gebracht,
- eventuele omstandigheden waaronder de fraude plaatsvond,
- inschatting van de inspecteur over de motieven achter de fraude.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de aantallen dossiers die per wet en per uitvoeringsinstelling/gemeente zijn onderzocht.

Tabel 1 Overzicht veldwerk (aantal onderzochte dossiers)

<i>Uitvoeringsinstelling/gemeente</i>	<i>Wet</i>	<i>Aantal dossiers</i>
UWV (kantoren: Breda, Eindhoven, Amsterdam, Den Haag)	WW	26
	WAO/WIA	38
SVB (kantoren: Rotterdam, Leiden)	AOW	38
Gemeente Rotterdam	WWB	37
Gemeente Utrecht	WWB	26
Gemeente Zwolle	WWB	21
Totaal		186

Omdat in het onderzoek voornamelijk recente dossiers zijn betrokken (dossiers uit 2009), waren de inspecteurs over het algemeen goed in staat zich de fraudeur te herinneren. Hierdoor leverde het dossieronderzoek naast de schriftelijk vastgelegde informatie ook veel informatie op die verkregen is met huisbezoeken (zogenoemde fysieke controles), buurtonderzoek en observaties. De kwalitatieve analyse op zaaksniveau is vervolgens vervolgd met een kwantitatieve analyse op wetsniveau. Per wet (WW, WAO, AOW en WWB) is een analyse gemaakt van typen van fraude, de daarbij gevonden typen van fraudeurs en hun motieven.

1.5 Representativiteit

Bij de selectie van fraudezaken is zo veel mogelijk geprobeerd tot een samenstel van zaken te komen dat representatief is voor de opsporingspraktijk. Dit wil zeggen dat de selectie van zaken representatief is voor het geheel aan zaken die door de handhavers van de uitvoeringsinstellingen in onderzoek zijn genomen. Hiermee is de steekproef niet representatief voor de groep van mensen die fraudeert. Er zijn fraudetypen die mondjesmaat in onderzoek worden genomen en daardoor ondervertegenwoordigd zijn in de fraudebestanden van de uitvoeringsinstellingen en die daarmee ook ondervertegenwoordigd zijn in de steekproef van dit onderzoek. Er zijn hiervoor twee belangrijke oorzaken. In de eerste plaats zijn sommige typen van fraude moeilijk op te sporen en te bewijzen. Het gaat met name om zwarte fraude. De opsporing van deze fraude komt vrijwel alleen aan het licht na een tip uit de omgeving van de fraudeur of een melding door een andere opsporingsdienst. Over het algemeen wordt aangenomen dat zwarte fraude veel vaker voorkomt dan uit de fraudestatistieken blijkt. Een fraudetype dat daarentegen oververtegenwoordigd is, zijn sommige vormen van witte fraude die gemakkelijk door bestandvergelijking tussen instellingen aan het licht komen.

De zaken die in dit onderzoek zijn bestudeerd, zijn over het algemeen de zwaardere zaken, ofwel vanwege de hoogte van het fraudebedrag ofwel vanwege de omvang van het onderzoek (dat nodig was vanwege eisen ten aanzien van de bewijslast). Fraudezaken die grotendeels buiten de steekproef zijn gebleven, zijn eenvoudige vormen van witte fraude. Het betreft vooral mensen met een uitkering die weer zijn gaan werken maar de wijzigingen te laat hebben doorgegeven en die na bestandsvergelijking met de Belastingdienst naar voren zijn gekomen. Het gaat hier om zaken met een fraudeduur van ongeveer twee maanden die met een beschikking via de consulent worden afgedaan. In de bijlage 'Methodologische overwegingen' wordt verder ingegaan op hoe de steekproef van dit onderzoek zich waarschijnlijk verhoudt tot de totale populatie van fraudeurs.

1.6 Opzet van het rapport

Dit rapport bestaat naast de inleiding en de conclusies uit drie hoofdstukken. Het tweede hoofdstuk behandelt de motieven van fraude met WW en AOW. In het derde hoofdstuk komt fraude met de AOW aan de orde. Ten slotte gaat hoofdstuk 4 in op motieven van WWB-fraudeurs. Alle drie de hoofdstukken hebben een vergelijkbare opbouw. Allereerst worden de belangrijkste vormen van fraude besproken, zoals die worden waargenomen door de uitvoeringsinstellingen en gemeenten. Vervolgens wordt ingegaan op de motieven om fraude te plegen. Op basis van de gevonden motieven wordt een indeling gemaakt van typen fraudeurs. Per type fraudeur wordt een indicatie gegeven van de omvang van de groep. In de laatste paragraaf van elk hoofdstuk wordt beschreven welke aanknopingspunten de gevonden motieven bieden om beleid, opsporing en preventie te verbeteren.

2 Fraude door UWV-cliënten (WW en WAO)

2.1 Inleiding

Het UWV verricht in het kader van fraudepreventie en fraudebestrijding regelmatig onderzoek onder cliënten. Een belangrijk periodiek onderzoek in dit verband is een enquête onder cliënten naar regelkennis en regelacceptatie. Het UWV verricht ook incidentele onderzoeken. Een onderzoek dat al weer enige tijd geleden is uitgevoerd maar erg relevant in het kader van de vraagstelling van dit onderzoek, is de studie 'Uitkeringsfraudeurs aan het woord' (uit 1996). Dat onderzoek is gebaseerd op twintig gesprekken met cliënten waarbij fraude was vastgesteld. In het rapport wordt onderscheid gemaakt tussen drie fraudetypen: 'de vergissing', 'de bewuste strategie' en 'het grijze gebied'. In dit hoofdstuk wordt op basis van 66 fraudedossiers een verfijning gemaakt van deze indeling.

In eerste aanleg is ervoor gekozen WW en WAO afzonderlijk van elkaar te behandelen. Op basis van de eerste analyses constateerden wij echter veel overeenkomsten in fraudemotieven van WW-fraudeurs en WAO-/WIA-fraudeurs. Om herhalingen te voorkomen, worden beide wetten hier daarom samen behandeld. Op onderdelen waar er verschillen bestaan, wordt dit expliciet beschreven.

2.2 Vormen van fraude met WW en WAO

Witte fraude

Van witte fraude is sprake indien een cliënt verzuimt wijzigingen door te geven die relevant zijn voor het recht op uitkering. Bij witte fraude gaat het om wijzigingen die elders wél zijn geregistreerd zoals bij de Belastingdienst of andere uitvoeringsinstellingen. Wit verwijst naar de legitimiteit van de inkomsten. Het gaat om inkomsten uit arbeid waarover belasting en premies zijn afgedragen.

Witte fraudezaken zijn sterk ondervertegenwoordigd in de dossiers die in het kader van dit onderzoek zijn bestudeerd. Veruit de meeste witte fraude komt snel aan het licht en wordt zo veel mogelijk met een eenvoudige schriftelijke beschikking afgedaan. De witte fraudezaken die bij de UWV-inspecteurs terechtkomen, zijn vaak de gevallen waarin opzet wordt verondersteld of waarbij men ook andere vormen van fraude verwacht aan te treffen. De witte fraudezaken die in het kader van dit onderzoek zijn bekeken, zijn daarmee niet representatief voor alle witte fraudezaken die het UWV jaarlijks afhandelt.

Tabel 2 Overzicht van dossiers waarin sprake was van witte fraude

	<i>Beschrijving</i>	<i>Duur van de fraude</i>
1	Cliënt met WW heeft gewerkt via een uitzendbureau, maar heeft dit niet opgegeven bij het UWV. Cliënt verklaart het vergeten te zijn.	1 maand
2	Cliënt met WW vervult als pseudo-werknemer een adviesfunctie voor een waterschap. Zij wordt betaald op basis van aanwezigheid en krijgt daarnaast een onkostenvergoeding. Cliënt verklaart dat zij dacht dat zij dit pseudo-werknemerschap niet hoefde te melden bij het UWV.	2 jaar
3	Cliënt met WW stelt het UWV in kennis van zijn parttimebaan door zijn contract op te sturen. In werkelijkheid werkt hij echter meer dan in het contract is overeengekomen. Het overwerk staat vermeld op zijn loonstrookjes, alleen verzuimt hij deze ook naar het UWV te sturen.	2 maanden
4	Man met WW werkt bij verschillende uitzendbureaus maar verzuimt dit op te geven. Cliënt wilde voor zichzelf beginnen en heeft van het UWV voor een aantal uren vrijstelling gekregen. Vanwege deze afspraak heeft hij de uren niet opgegeven.	2 maanden
5	Man met WW en eigen bedrijf werkt meer (directe) uren volgens zijn Belastingaangifte dan hij aan het UWV heeft doorgegeven.	2 jaar
6	Cliënt is vanuit zijn WW een café begonnen waar hij steeds meer in is gaan werken. Uiteindelijk was hij fulltime aan de slag en had hij 5 mensen in dienst.	1 à 2 jaar
7	Cliënt met WAO en deeltijdwerk verzuimt loonsverhoging door te geven.	2 maanden
8	Cliënt met WAO en deeltijdwerk voorziet het UWV steeds van salarisstrookjes. Nadat zijn werkgever op een andere boekhouder is overgestapt, krijgt de man geen maandelijkse strookjes meer en verzuimt hij het UWV zijn maandelijkse wijzigingen door te geven.	6 maanden

Uit een aantal witte fraudedossiers lijkt een combinatie van vergeetachtigheid en laksheid de oorzaak van de fraude. Een van de inspecteurs merkt in dit kader op: 'veel cliënten met witte fraude hebben een houding van: het komt wel'. In enkele gevallen lijkt het er ook op dat een cliënt de informatiepositie van het UWV test. Zij veronderstellen dat het UWV weliswaar gegevens vergelijkt met bijvoorbeeld de Belastingdienst maar dat daarbij niet alle gegevens worden meegenomen. Fraude hangt bij deze cliënten vooral samen met calculerend gedrag.

Zwarte fraude

In de meeste zaken die zijn onderzocht, was er sprake van zwarte fraude. In het geval van een *WW-uitkering* is er sprake van zwarte fraude indien een cliënt naast zijn uitkering – al dan niet tegen betaling – heeft gewerkt zonder dat dit is gemeld bij het UWV of de Belastingdienst. In het geval van een *WAO-uitkering* is er sprake van zwarte fraude indien een cliënt inkomen heeft gehad – al dan niet uit arbeid – zonder dat dit bekend is bij het UWV of de Belastingdienst.¹ Voor beide wetten geldt dat zwarte fraude zich van witte fraude onderscheidt omdat het niet met een bestandsvergelijking aan het licht kan komen. Zwarte fraude

¹ De WW is een regeling die werkt met een urensystematiek. Dit betekent dat in geval van zwarte fraude het aantal gewerkte uren relevant is. De WAO werkt met een inkomenssystematiek waardoor bij opsporingsonderzoek moet worden nagegaan hoeveel de verdachte heeft verdiend.

komt meestal aan het licht door particuliere tips uit de directe omgeving van de fraudeur. Andere bronnen die we in dit onderzoek zijn tegengekomen, zijn FIOD, SIOD en politie. Veel terugkomende particuliere tipgevers zijn ex-partners van frauderende cliënten. In enkele gevallen was de tip op schrift gesteld en opgenomen in het dossier. Uit enkele van deze brieven sprak een duidelijke rancune. Uit andere brieven bleek de tipgever zelf belang te hebben bij de opsporing vanwege alimentatieverplichtingen. Andere tipgevers betroffen buurtbewoners en oud-collega's. In vijf gevallen kwam de melding van de SIOD, waarbij het UWV met een melding meerdere frauderende cliënten in beeld kreeg. In twee gevallen is het onderzoek ingesteld na een melding van de politie vanwege zwarte inkomsten uit een hennepwekerij.

Kenmerkend voor zwarte fraude is de intensiteit en bewerkelijkheid van het onderzoek. Het is voor inspecteurs vrijwel altijd lastig om de fraude volledig te reconstrueren. Voor de meeste dossiers geldt dat er meer vermoedens van onrechtmatigheden bestaan dan uiteindelijk bewijsbaar of zelfs aannemelijk kunnen worden gemaakt. Veel zwarte fraudedossiers roepen dan ook vragen op. Veelal is onduidelijk hoe lang de cliënt zwart heeft gewerkt, met welke intensiteit (uren per week of dag) hij/zij dat deed, hoeveel geld er verdiend is en wat de betrokkenheid is geweest van de werkgever. Het succes van onderzoeken naar zwarte fraude is voor een belangrijk deel afhankelijk van de kwaliteit en doortastendheid van de inspecteur en de ruimte die hij krijgt om bewijsmateriaal te verzamelen. Tussen dossiers zijn in dit opzicht verschillen gevonden. In het ene onderzoek wordt de fraudeduur vastgesteld op basis van de waarnemingen van de inspecteur. In een ander onderzoek wordt de fraudeduur gereconstrueerd op basis van uiteenlopend bewijsmateriaal dat bij confrontatie met de cliënt leidt tot een bekentenis die betrekking heeft op een fraudeduur die aanmerkelijk langer is dan datgene wat door de inspecteur feitelijk is waargenomen.

Zwartwerken kan op verschillende manieren. In de eerste plaats zijn er UWV-clieënten die zwartwerken voor een baas. Daarnaast zijn er die zwartwerken door tussenkomst van een malafide uitzendbureau. In de derde plaats zijn er cliënten die er een eigen klantenkring op na houden en die direct voor particulieren werken. We lichten deze drie vormen hier kort toe.

- Zwartwerk voor een werkgever heeft in alle betreffende onderzochte dossiers betrekking op ambachtswerk (schilderen, bouwen, lassen, glaszetten) of op ongeschoold arbeidsintensief werk (land- en tuinbouw en slachterijen). In vrijwel alle gevallen gaat het om werk op afroepbasis of seizoensarbeid. De duur van de aanstelling hangt meestal af van de duur van de klus. De fraudeperiodes (zoals door het UWV geschat) lopen uiteen van één week tot twee maanden. Wat moeilijk uit deze dossiers is af te leiden, is wie het initiatief heeft genomen om te werken op zwarte basis. In een aantal gevallen heeft de cliënt nadrukkelijk aangegeven dat hij zelf wel wit wilde werken maar dat de werkgever dat niet toeliet. In deze gevallen had de cliënt de keuze tussen het aannemen van het zwarte werk of helemaal geen werk.
- Zwartwerken via een malafide uitzendbureau: Bij twee dossiers was de werkgever van de frauderende WW'er een malafide uitzendbureau. In de gevonden gevallen bemiddelden de bureaus voor banen in respectievelijk de tuinbouw en de industrie. De twee dossiers, die in dit kader in dit onderzoek zijn bekeken, hadden betrekking op cliënten met een etnische achtergrond (beide Ma-

rokkaan) zonder opleiding. Volgens de behandelende inspecteurs spraken beide ook nauwelijks Nederlands. Beide dossiers zouden exemplarisch zijn voor zaken waarbij malafide uitzendbureaus betrokken zijn. In beide zaken was het overigens moeilijk vast te stellen of het bedrijf dat de werknemers inleende, wist van de fraude en of het inlenende bedrijf er actief aan heeft meegewerkt.

- Zwartwerken als zelfstandige (voor particulieren): Daar waar ongeveer de helft van de zwarte fraudeurs in dienst was van een werkgever, pleegde de andere helft van de zwartwerkers fraude op zelfstandige basis. Veel zwartwerkers waarvan de dossiers zijn bekeken, hadden een ondernemende instelling. Zij lieten zich tegen betaling inhuren door cliënten. Soms hadden zij een netwerk met duurzame relaties, in andere gevallen boden zij hun diensten voor een breed publiek op internet aan.

2.3 Typen van fraudeurs op basis van fraudemotieven

In deze paragraaf worden de geanalyseerde dossiers besproken aan de hand van de kenmerken en motieven van de fraudeurs en regelvertreders. Op voorhand is duidelijk dat daarbij verschillende indelingen mogelijk zijn. In het kader van de handhaving maakt het UWV zelf onderscheid tussen mensen die verwijtbaar fraude plegen en zij die te goeder trouw handelen. Dit onderscheid is bepalend voor de vraag of er naast de terugvordering van onrechtmatig verkregen uitkering ook een boete moet worden opgelegd. Zonder afbreuk te doen aan de indeling die het UWV vanwege juridische gronden hanteert, maken wij in deze paragraaf een nieuwe indeling van fraudeurs teneinde tot een omvattend beeld te komen van de fraudeur en zijn motieven.

In totaal zijn 66 UWV-fraudedossiers bekeken. Zoals gesteld gaat het om inspectiedossiers, wat wil zeggen dat het dossiers zijn van klanten naar wie een onderzoek is gestart. Op basis van de wijze waarop de inspecteurs hun dossiers voor dit onderzoek hebben geselecteerd (zie bijlage 'Methodologische overwegingen'), schatten wij in dat de steekproef van 66 dossier representatief is voor alle zaken die in 2009 door het UWV in onderzoek zijn genomen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de aantallen van typen fraudeurs die in de steekproef zijn gevonden. In het vervolg van deze paragraaf wordt per type een toelichting gegeven.

Tabel 3 Typen van fraudeurs op basis van motieven, WW & WAO

<i>Type fraudeur</i>	<i>Motieven</i>	<i>Aantal</i>
1. Nalatigen	Nalatigheid, laksheid, vergeetachtigheid.	9% (N=7)
2. Administratief onbekwamen	Niet kunnen en niet weten.	3% (N=2)
3. Incidentele fraudeurs	Financieel gewin, men bagatelliseert de fraude.	14% (N=10)
4. Structurele fraudeurs	Financieel gewin, fraude is gewoonte geworden (vervagend normbesef).	38% (N=24)
5. Ondernemers	Financieel gewin, men wil niet af van de inkomenszekerheid die de uitkering biedt.	16% (N=10)
6. Mensen met ernstige persoonlijke problemen	Er is geen sprake van berekenend handelen, fraude hangt samen met ernstige persoonlijke problemen (motieven zijn daarmee vaak onduidelijk).	6% (N=4)
7. Te goeder trouw gehandeld	geen.	14% (N=9)
Totaal		100% (N=66)

Type 1: Nalatigen

In ongeveer tien procent van de onderzochte fraudezaken was er sprake van een nalatige cliënt. Bij deze cliënten was er geen sprake van een geplande of weloverwogen overtreding of fraude. De overtreding kwam in de eerste plaats voort uit het niet tijdig doorgeven van wijzigingen die bepalend zijn voor het recht op uitkering. Kenmerkend voor deze cliënten is dat zij zelden ontkennen en snel meewerken aan het onderzoek en aan de terugbetaling van te veel ontvangen bedragen. Vrijwel al deze cliënten geven aan vergeten te zijn de wijzigingen door te geven. In nogal wat zaken plaatsten inspecteurs echter vraagtekens bij deze vergeetachtigheid. Vaak bestaat het vermoeden dat de cliënten in hun achterhoofd wel hebben geweten dat ze de wijzigingen moesten doorgeven maar het er uiteindelijk op aan lieten komen. Men heeft gewoonweg geen zin om het formulier in te vullen, wellicht omdat men zich realiseert dat daarmee de uitkering wordt beëindigd of teruggebracht.

Het is aannemelijk dat veel fraude die vanwege nalatigheid ontstaat, uiteindelijk via bestandskoppeling aan het licht kan komen. Nalatigen laten het immers na om actie te ondernemen en treffen ook geen maatregelen om de fraude te verbergen. De meeste fraude die uit nalatigheid wordt gepleegd, is dan ook witte fraude. Het is aannemelijk dat in het totale bestand van fraudeurs het aandeel van nalatigen hoger is dan de eerder genoemde tien procent en dat veel van dergelijke zaken worden afgedaan met een schriftelijke beschikking zonder tussenkomst van een inspecteur.

Type 2: Administratief onbekwamen

In veel gesprekken met inspecteurs wordt door cliënten aangevoerd dat zij de regels niet kenden en dat zij zich daardoor niet bewust waren van hun overtreding. De betrokken dossiers bieden meestal echter aanwijzingen dat er sprake is van bewuste regelovertreding. In slechts twee gevallen van de in totaal 66 onderzochte dossiers was het aannemelijk dat de cliënten zelf niet goed – of helemaal niet – in staat waren om de regels te begrijpen en de daaruit afgeleide formulieren in te vullen. Deze cliënten regelden hun zaken slecht of lieten hun za-

ken regelen door familieleden die maar gedeeltelijk betrokken waren. In beide gevallen ging het om een allochtone vrouw – waarschijnlijk analfabeet – die wat administratie betreft volledig afhankelijk was van haar man/kinderen. Administratief onbekwamen komen vooral in de problemen op het moment dat er zich wijzigingen voordoen die relevant zijn voor het recht op uitkering. Het gaat vooral om toeslagenfraude, ontstaan door wijzigingen in het inkomen van de partner van de cliënt.

Inspecteurs zien administratieve onbekwaamheid overigens zelden als een verzachtende omstandigheid. Ze leggen over het algemeen de verantwoordelijkheid voor het tijdig en juist informeren van het UWV volledig bij de cliënt. Veel inspecteurs zullen daarmee het onderscheid tussen 'mensen die het er op aan laten komen' en administratief onbekwamen niet zo eenduidig maken.

Type 3: Incidentele fraudeurs

Deze groep van cliënten maakt zich hoofdzakelijk schuldig aan zwartwerk. Zeven dossiers hadden betrekking op cliënten die op incidentele basis bijwerkten zonder dat op te geven. Het ging om werk dat zo nu en dan werd gedaan, zonder dat er sprake was van een duurzame relatie met de afnemer (cliënt) of werkgever. Het gaat om mensen die één keer of enkele keren een mogelijkheid tegenkomen om tegen vergoeding een klus te doen. Veelal gaat het om mensen die voor een beperkte tijd een uitkering hebben en voor zichzelf perspectieven zien om op korte termijn weer aan het werk te gaan. De klus komt vaak voort uit het werk dat zij deden (en weer ambiëren).

Uit de dossiers komt naar voren dat het lastig is deze incidentele fraudeurs te onderscheiden van mensen die van zwartwerk een gewoonte hebben gemaakt. Met name bij zwartwerk is het voor een inspecteur bijzonder moeilijk om vast te stellen of het werk op incidentele of structurele wijze plaatsvindt. Uit enkele dossiers blijkt bovendien dat incidentele fraudeurs uiteindelijk structurele zwartwerkers worden. Dit gebeurt bij mensen voor wie de uitkeringssituatie langer is gaan duren en die kans zien om hun cliëntenkring langzaam te bestendigen en uit te breiden. Dit laatste gebeurde bijvoorbeeld met de gedeeltelijk arbeidsongeschikte schoonmaakster die in de loop der tijd haar vaste aantal schoonmaakadressen wist uit te breiden tot vier.

Cliënten met incidentele fraude voeren in het gesprek met de inspecteur(s) vrijwel altijd aan dat de geringe hoogte van de zwarte inkomsten de aanleiding was voor het niet melden. De meeste cliënten benadrukken dat het om incidentele en kleine bedragen ging die in beperkte mate invloed zouden hebben gehad op het recht op uitkering. In een enkel geval gaf de cliënt aan er nooit bij stil te hebben gestaan dat de inkomsten gemeld hadden moeten worden. Dit gold bijvoorbeeld voor de vrouw die in het kader van haar hobby – paardendressuur – zo nu en dan wat verdiende als jurylid.

Type 4: Structurele fraudeurs

Van de 66 bestudeerde dossiers waren er 24 (38%) van cliënten die van fraude een gewoonte hadden gemaakt. Het gaat om mensen die structureel en soms ook voor een lange tijd zwart hebben gewerkt en om mensen die voor lange tijd ten onrechte een toeslag hebben ontvangen. Het gaat in alle gevallen om mensen die de fraude bewust hebben gepleegd. Dit is uit de dossiers af te leiden om-

dat daarin één of meerdere documenten terug te vinden zijn waarin de betrokkenen inkomsten verzwijgen (die er achteraf wel bleken te zijn) of een onjuiste voorstelling geven van hun woon- of gezinssituatie. Uit de wijze waarop zij het UWV hebben geïnformeerd, kan worden afgeleid dat het voor hen geen bezwaar is een formulier te ondertekenen waarmee het UWV onjuist wordt ingelicht. 'Het zijn mensen die zich er niet van laten weerhouden om een formulier onjuist in te vullen en te ondertekenen zodra dat hun financieel voordeel oplevert', aldus een inspecteur. Een andere inspecteur in dit verband: 'Ze hebben een houding van 'Zeg maar wat ik moet invullen om de uitkering of toeslag te krijgen''.

De reactie van mensen die structureel hebben gefraudeerd op vervolging is heel wisselend. Er zijn cliënten die nooit hadden gedacht ooit nog bezoek te krijgen van een inspecteur en daarom erg schrikken, vaak ook vanwege de grote bedragen die worden teruggevorderd. Andere cliënten blijven ontkennen en wachten af met welke onomstotelijke bewijzen het UWV komt. Van een aantal cliënten is het zeer de vraag of de vervolging effect heeft op het gedrag, aangezien het regelvertretende gedrag nauw verbonden is met hun manier van leven (zoals in bovenbeschreven voorbeelden). Het gaat bovendien om mensen wiens uitkeringsituatie bestendig is en aan wiens situatie, waarin de fraude werd gepleegd, met de vervolging weinig veranderd is. De enige incentive die deze mensen op het rechte pad kan houden is de wetenschap dat er wordt gehandhaafd en dat de sancties voor recidivisten zwaarder zijn.

In twee gevallen was er sprake van een fraude die leek te zijn gepleegd in overleg tussen werkgever en werknemer. Beide gevallen hadden overigens betrekking op hetzelfde bedrijf. In de zaak die via melding van SIOD in onderzoek is genomen, heeft de werkgever waarschijnlijk met instemming van de werknemer ontslag verleend. Na toekenning van WW heeft het bedrijf de werknemers vervolgens weer op zwarte basis in dienst genomen. Opvallend bij deze zaak was dat werkgever en werknemers vooraf afspraken hadden gemaakt over af te leggen verklaringen aan autoriteiten. Beide betrokken UWV-cliënten verklaarden tegenover de UWV-inspecteurs hetzelfde (namelijk dat ze niet bij het bedrijf aan het werk waren, maar er slechts regelmatig en langdurig koffiedronken).

Type 5: Structurele fraudeurs met een ondernemende instelling

Een opvallende categorie binnen de steekproef wordt gevormd door cliënten die niet alleen structureel frauderen door structureel en voor langere tijd zwart te werken, maar die dat werk dusdanig hebben georganiseerd dat gesproken kan worden van een bedrijf of onderneming. Het zijn mensen die met een zekere professionaliteit hun werk organiseren, bijvoorbeeld omdat ze voor hun werkzaamheden een aparte bedrijfsruimte hebben, omdat ze personeel in dienst hebben genomen of omdat ze hun diensten actief aanbieden, bijvoorbeeld via een professionele website. Voor een goed begrip van de werking van de fraude moet onderscheid worden gemaakt tussen fraudeurs die leiding geven aan een legitiem bedrijf en fraudeurs die leiding geven aan een zwart bedrijf (bedrijf zonder enige registratie).

Inspectieonderzoek naar zaken waarbij sprake is van een cliënt met een legitiem bedrijf verloopt doorgaans anders dan onderzoek naar zaken waarbij de cliënt vermoedelijk een zwart bedrijf runt. In het eerste geval hoeft het bestaan van het bedrijf niet meer bewezen te worden. Het onderzoek beperkt zich tot het vaststellen van het aantal uren dat de cliënt besteedt aan zijn bedrijf (en dus

niet beschikbaar is voor ander werk) en de bedragen die hij daarmee verdient (met name relevant in geval van een WAO-/WIA-uitkering). In het onderzoek naar zwarte bedrijven moet het bestaan van het bedrijf nog wél worden aangetoond. In de betreffende dossiers is er altijd sprake van ontkenning en doet de cliënt het voorkomen dat zijn werkzaamheden incidenteel van aard waren.

De motieven om te frauderen lopen voor zwarte en legitieme bedrijven op hoofdlijnen parallel. In beide gevallen gaat het om financieel gewin. Voor een aantal ondernemende fraudeurs wiens dossier is bekeken, geldt dat de uitkering inmiddels een bijverdienste is geworden ten opzichte van de zwarte inkomsten. Aan de hand van de mate van professionaliteit onderscheiden we hier drie typen van fraudeurs: de professionele ondernemer, de ondernemer die onregelmatig op afroepbasis werkt en de ondernemer die verdient met illegale activiteiten.

- Het eerste type is het meest professioneel: er is sprake van een bedrijf met een reguliere bedrijfsvoering, wat afgeleid kon worden uit de aanwezigheid van personeel, een overzichtelijke administratie en een registratie bij de Belastingdienst en Kamer van Koophandel. In de dossiers zijn vijf van dit soort bedrijven gevonden waarbij een UWV-cliënt (WW'er of WAO'er) eigenaar was. Het betroffen een kantine (van een culturele annex sportvereniging), een café, een hotel, een bloemenhandel en een detachingsbedrijf. In de meeste gevallen ging het om een combinatie van witte en zwarte fraude. De ondernemer staat geregistreerd als eigenaar en geeft bij de Belastingdienst inkomsten op, maar houdt deze inkomsten kunstmatig laag.
- Het tweede type frauderende ondernemende UWV-cliënt betreft degenen die alleen en op afroepbasis werkt. Veelal voert deze frauderende cliënt klussen uit in het zwarte en grijze circuit en heeft hij zich daarvoor niet geregistreerd bij bijvoorbeeld de Belastingdienst. Deze vorm van ondernemerschap heeft verwantschap met werken als zelfstandige zonder personeel. Er bestaan verschillen in de intensiteit en ambities waarmee wordt bijgewerkt. Voor enkele cliënten was er sprake van een structurele bijverdienste op min of meer professioneel niveau. Voor andere cliënten was het bijverdienen incidenteel en kwam het voort uit een hobby. Het laatste hoeft echter niet weg te nemen dat de dienstverlening soms een hoog professioneel niveau had. Hoewel het voor de beantwoording van de rechtmatigheidsvraag niet uitmaakt of iemand structureel of incidenteel zwart bijwerkt, is dit wel relevant voor de mogelijkheden van een fraudeur om zijn gedrag voor zichzelf en voor anderen te verantwoorden. Daar waar incidenteel zwartwerken door de cliënt vergoelijk kan worden, is dat bij structureel bijverdienen niet aan de orde. Bovendien komt uit de meeste dossiers van mensen die structureel bijverdienen de vraag naar voren of deze mensen überhaupt een uitkering hadden moeten krijgen. Dit geldt voor WW'ers en zeker ook voor WAO'ers. Bij vrijwel alle structureel bijwerkende WAO'ers lijkt niet alleen sprake van zwarte fraude maar vooral ook van een voorgewende arbeidsongeschiktheid. In de meeste gevallen is door de inspecteur dan ook verzocht om een herkeuring. Opvallend daarbij is echter dat in deze gevallen de gevraagde herkeuring niet altijd leidt tot bijstelling van de eerdere keuringsrapporten.

In het kader van dit onderzoek zijn cliënten gevonden met onder andere een Bed & Breakfast, drive-inshow, autohandel, paardenfokkerij, escortservice en nagelstudio. De fraude die deze ondernemers pleegden, kwam er in alle ge-

vallen op neer dat de inkomsten en het aantal gewerkte uren – die relevant zijn voor het vaststellen van het recht op uitkering – niet waren doorgegeven aan het UWV noch aan de Belastingdienst.

- Het derde type van zwartwerkende ondernemers zijn de mensen die bijverdienen met illegale activiteiten. Er zijn twee gevallen van gevonden. In beide gevallen was er sprake van een hennepkwekerij op het adres van de cliënt. In beide gevallen is de zaak door de politie bij het UWV aangebracht. Hoewel in een van de twee gevallen de cliënt heeft toegegeven de kwekerij te hebben opgezet en er inkomsten van te hebben gehad, is de betrokkenheid van cliënten in veel gevallen onduidelijk. Vaak geven zij aan dat de hennepteelt door anderen is georganiseerd en dat zij niet meer hebben gedaan dan ruimte beschikbaar stellen (tegen een vergoeding).

Voor cliënten met een zwart bedrijf zal de omschakeling naar een legitiem bedrijf zonder uitkeringsfraude een grotere stap zijn dan voor de mensen met een legitiem bedrijf. Het zal voor zwarte bedrijven ook de vraag zijn hoe levensvatbaar ze zijn in een situatie waarin belastingen en premies wél volledig worden afgedragen en ook aan alle andere regels wordt voldaan. De fraude zal vaker voortkomen uit een veronderstelling dat het op legitieme wijze niet zal lukken.

De ondernemende fraudeur onderscheidt zich van de andere fraudeurs omdat hij in feite zelf bewijst niet afhankelijk te zijn van een uitkering. Dit geldt in het bijzonder voor de cliënten met een WAO-uitkering. Opvallend is evenwel dat het inspectieonderzoek wel vaak leidt tot een verzoek tot herkeuring van de cliënt, maar niet noodzakelijkerwijs leidt tot een herziening van de eerder vastgestelde arbeidsongeschiktheid.

Type 6: Mensen met ernstige persoonlijke problemen

In vier gevallen (6%) is door cliënten fraude gepleegd vanuit een extreme situatie. De omstandigheden waaronder de fraude is gepleegd, zijn buitengewoon of zelfs extreem. Het gaat om mensen die op een of andere manier de controle over hun leven zijn kwijtgeraakt en in een situatie zijn gekomen waar zij zelf geen richting meer aan lijken te kunnen geven. Op basis van de onderzochte dossiers worden hier twee situaties onderscheiden waarin men de grip op het leven is verloren.

In de eerste plaats zijn er de cliënten wiens psychosociale problemen dermate ernstig zijn dat zij een stabiel leven onmogelijk maken. Het zijn mensen die niet in staat zijn een duurzame arbeidsrelatie op te bouwen en van het ene probleem in het andere verzeild zijn geraakt waarbij soms onrechtmatige situaties ontstaan.

In de tweede plaats zijn er cliënten wiens situatie uit de hand is gelopen omdat zij onder invloed van anderen zijn komen te staan en in een crimineel circuit zijn terechtgekomen. Het gaat doorgaans om mensen waartegen een onderzoek is gestart vanwege vermeende zwarte inkomsten uit een hennepkwekerij. In voorgaande paragraaf is dit type van fraude reeds behandeld.

Type 7: Te goeder trouw gehandeld

De laatste categorie van fraudeurs wordt gevormd door degenen die weliswaar onrechtmatig hebben gehandeld maar dat te goeder trouw hebben gedaan. Het gaat om mensen die verkeerd zijn voorgelicht of voor wie de regels door een samenloop van omstandigheden onbedoeld zeer ongemakkelijk uitpakten. We onderscheiden hier drie situaties.

1. Niet opgeven van indirecte uren

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is deze vorm van regelovertreding al besproken. Het gaat om mensen die vanuit een WW-uitkering een eigen bedrijf zijn begonnen en daarbij – vaak op aanraden van de re-integratiecoach – hun indirecte uren niet hebben opgegeven. Van de 26 onderzochte WW-dossiers hadden er 7 betrekking op het niet opgeven van indirecte uren.

2. Niet doorgeven van een tijdelijke verhuizing

Een vrouw met een WW-uitkering krijgt vanwege ernstige bouwoverlast (heiwerkzaamheden) van de woningbouwvereniging tijdelijk vervangende huisvesting aangeboden. Zij geeft deze adreswijziging niet op aan het UWV. Tijdens een fysieke controle komt deze verhuizing aan het licht. De zaak wordt met een waarschuwing afgedaan.

3. Misverstanden rond co-ouderschap

Een man is met zijn ex-vrouw overeengekomen om samen de kinderen op te voeden op basis van co-ouderschap. Drie à vier dagen in de week wonen zijn beide kinderen bij hem in. Hij heeft dit ook doorgegeven aan het UWV en ontvangt daarom naast zijn WW-uitkering een toeslag vanwege deze twee kinderen. Nadien blijkt echter dat hij geen recht had op de toeslag. In de toeslagenwet is namelijk bepaald dat er pas sprake is van ouderschap wanneer de ouder voor de betreffende kinderen ook kinderbijslag ontvangt. In dit geval werd daarmee de moeder als ouder aangemerkt.

2.4 Aanknopingspunten voor beleid, preventie en opsporing

De motieven om te frauderen, zoals die in de voorgaande paragraaf naar voren zijn gekomen, bieden uiteenlopende aanknopingspunten voor verbetering van beleid, preventie en opsporing.

- Voorlichting: de meeste fraudeurs wisten dat zij fraude pleegden. De meeste fraude heeft immers betrekking op overtreding van zeer basale regels. Hier van kan verondersteld worden dat zij bekend zijn zodra iemand de intake voor een WW- of WAO-uitkering is gepasseerd. Het effect van extra voorlichting zal daarom over het algemeen beperkt zijn. Desondanks blijkt uit dossiers dat voor specifieke groepen van cliënten de voorlichting aandacht behoeft. In de eerste plaats geldt dit voor de groep die 'te goeder trouw heeft gehandeld'. Deze groep bestaat voor het leeuwendeel uit mensen die onrechtmatig handelden op aangeven van het UWV WERKbedrijf (het gaat om de groep zelfstandigen die het naliet indirecte uren op te geven). In de tweede plaats geldt dit voor de 'administratief onbekwamen'. Van deze mensen kon bij de intake eigenlijk al worden vastgesteld dat zij de taal niet machtig waren of om andere redenen moeite hadden met het begrijpen van de regelingen. Deze cliënten hadden bij de intake gestimuleerd moeten worden om hun communicatie met het UWV te organiseren (door bijvoorbeeld een woordvoerder/tolk te benoe-

men). Eventueel zou dit als voorwaarde voor het recht op uitkering gesteld kunnen worden. In de derde plaats kan concretere voorlichting bijdragen aan het terugdringen van fraude onder incidentele fraudeurs. In het contact met de cliënt moet eventueel aan de hand van eenvoudige voorbeelden duidelijk worden gemaakt dat elke vorm van werk of bijverdienste invloed heeft op het recht op/de hoogte van de uitkering. Ook als het gaat om bijverdienste in het kader van een vriendendienst of hobby.

Voor alle drie de groepen geldt echter dat voorlichting een beperkt effect zal hebben indien deze slechts eenmalig wordt gegeven (bijvoorbeeld bij de intake) of indien deze passief wordt gegeven (bijvoorbeeld via de website of door middel van folders aan de balie).

- Bestandsvergelijking: bestandsvergelijking is een effectief middel gebleken om witte fraude tijdig op te sporen (en zo de fraudebedragen beperkt te houden). Desondanks lijken er blinde vlekken te zitten in de koppeling waardoor gevallen van witte fraude buiten beeld blijven. Dit blijkt onder meer uit het aantal gevonden cliënten dat uit gemakzucht fraude pleegde en wiens inkomen bekend was bij de Belastingdienst. De aanwijzingen voor blinde vlekken zijn het sterkst bij zaken die betrekking hebben op toeslagfraude. Uit deze dossiers blijkt dat het witte inkomen van de partner van de uitkeringsgerechtigde bij bestandsvergelijking nogal eens buiten beeld blijft. Het verdient aanbeveling na te gaan of hier verbetering mogelijk is. Een eventuele manier om het probleem met bestandskoppeling het hoofd te bieden, is door bij de intake (behandeling van de uitkeringsaanvraag) meteen uit te gaan van de gegevens van de Belastingdienst. De huidige situatie, waarbij eerst aan de cliënt gegevens worden gevraagd en waarbij deze vervolgens worden vergeleken met die van de Belastingdienst, werkt discoordina-tie in de hand.
- Bewustwording: voor een groot deel van de fraudeurs lijkt de fraude onderdeel geworden van hun leven. Het lijkt voor hen een gewoonte geworden, zonder dat zij stilstaan bij de laakbaarheid van hun handelen. Het gaat om mensen die langdurig frauderen door structureel bij te verdienen. Ze plegen niet alleen fraude, maar blijken voorts goed in staat om aan het werk te komen (al dan niet via een werkgever). Uit veel dossiers kan niet worden opgemaakt dat deze mensen niet aanspreekbaar zouden zijn op hun fraudegedrag (in tegenstelling tot enkele groepen van bijstandsfraudeurs: zie hoofdstuk 4). Deze groep lijkt gebaat bij een directe confrontatie. Het meest effectief is dit te doen in het directe contact met consulenten van het UWV of anders via risicogroepgerichte mailings.
- Doorverwijzen: soms hangt fraude samen met ernstige persoonlijke problemen van cliënten. Het gaat om mensen wier uitkeringsafhankelijkheid en fraude voortkomen uit bijvoorbeeld verslaving, depressie of geldzorgen. Hoewel het UWV geen rol heeft te spelen in de aanpak van deze problemen, kunnen UWV-consulenten bij intakegesprekken hierop wel alert zijn en de cliënt sneller doorverwijzen naar instellingen als het maatschappelijk werk, de schuldhulpverlening of de verslavingszorg.
- Stimuleer tipgevers: vooral de opsporing van zwarte fraude is sterk afhankelijk van (anonieme) tipgevers uit de directe omgeving van de cliënt. Een nadere oriëntatie op de mogelijkheden om de tipgevers te stimuleren, verdient aanbeveling. In dit kader kan mogelijk geleerd worden van ervaringen in het buitenland met anonieme meldpunten en publiciteitscampagnes.
- Zoeken naar alternatieven trajecten wanneer opsporing niet lukt: door de inspecteurs is aangegeven dat bij nogal wat dossiers het advies omtrent vervol-

ging niet wordt opgevolgd. Vaak omdat het benodigde aanvullende onderzoek om het bewijs rond te krijgen kostbaar is. De opsporingscapaciteit is begrensd en dwingt de handhavingsafdelingen tot het maken van keuzes. Een passende reactie blijft hierdoor nogal eens uit. Indien ervoor gekozen wordt een onderzoekstraject niet door te zetten vanwege bijvoorbeeld kosten, zou wellicht vaker een alternatief traject gekozen kunnen worden. Zo'n alternatief traject kan bijvoorbeeld een serie gesprekken inhouden tussen consulent en (verdachte) cliënt; eventueel bij de cliënt thuis. Deze gesprekken zouden kunnen bijdragen aan bewustwording of zelfreflectie of in ieder geval tot een andere perceptie van pakkans en sanctie-ernst.

3 Fraude door SVB-cliënten (AOW)

3.1 Inleiding

Voor veel mensen is het recht op AOW een vanzelfsprekendheid. Het is immers een basispensioen van de overheid waar iedereen die in Nederland woont of werkt automatisch voor verzekerd is. Het recht op de uitkering en de hoogte ervan is in veruit de meeste gevallen eenvoudig vast te stellen op basis van leeftijd en woonsituatie. Desondanks zijn er in de uitvoeringspraktijk cliënten die te veel AOW ontvangen omdat zij de SVB niet of verkeerd hebben ingelicht. De SVB kan over drie onderwerpen verkeerd worden ingelicht, met als gevolg dat er te veel AOW wordt uitgekeerd: verblijfsduur, woonsituatie en het inkomen van de partner (in het geval dat voor deze partner een toeslag wordt uitgekeerd). Fraudeonderzoek, uitgevoerd door de SVB, richt zich op samenwoonfraude en inkomensfraude (de laatste twee punten). Fraude, gepleegd door het verschaffen van onjuiste informatie over de verblijfsduur in Nederland, is lastig te onderzoeken. Dit type fraude ontstaat niet, zoals bij de andere twee typen, doordat het inkomen van de partner of de samenwoonsituatie van de cliënt verandert. De verblijfsduur in Nederland is een statisch gegeven en kan alleen opgespoord worden door de GBA-gegevens van een cliënt over een langere tijd te bekijken. In het verlengde hiervan richt dit onderzoek zich op fraude in verband met verblijfsduur en woonsituatie.

- Woonsituatie: Als iemand alleen woont, bedraagt de netto AOW 70% van het netto minimumloon. De netto AOW van iemand die samenwoont, is 50% van het netto minimumloon. Het dient duidelijk te zijn of iemand de kosten van het huishouden deelt met een partner. Dit kan een echtgenoot of echtgenote zijn, maar ook een vriend of vriendin, een broer of een zus.
- Inkomen partner: mensen met een partner die nog geen 65 jaar is en daarnaast geen inkomen heeft, hebben recht op een toeslag op hun AOW. De hoogte van die toeslag hangt af van het inkomen van de partner. Onder inkomen worden verdiensten uit arbeid gerekend, maar ook inkomsten van een uitkering of een vervroegd pensioen. Hoe meer inkomsten, des te lager de toeslag. Overigens vervalt de toeslag voor de jongere partner vanaf 2015. Voor mensen die op of na 1 januari 2015 65 worden, geldt geen toeslagregeling meer.

In het kader van dit onderzoek zijn op twee vestigingen van de SVB AOW-fraudezaken onderzocht. In totaal gaat het om 38 dossiers.

3.2 Vormen van fraude met de AOW

Inkomensfraude

In ongeveer een derde van de AOW-zaken die zijn onderzocht, was er sprake van inkomensfraude. Inkomensfraude treedt op wanneer de 65-plusser de SVB niet of verkeerd informeert over het inkomen van zijn jongere partner en daarmee ten onrechte toeslag ontvangt. In alle onderzochte gevallen ging het om witte fraude. Het betroffen partnerinkomsten die elders wél geregistreerd waren zoals

bij de Belastingdienst en het UWV. Alle zaken waren daardoor uiteindelijk via bestandsvergelijkingen aan het licht gekomen. Hoewel de meeste gevallen van witte fraude snel worden gevonden en het fraudebedrag (terug te vorderen bedrag) daardoor beperkt blijft, hebben de inkomensfraudezaken die in dit onderzoek met de rechercheurs van de SVB zijn besproken, wél een langere fraudeduur. Enkele zijn pas na een aantal jaren aan het licht gekomen. De langstlopende zaak die in dit onderzoek is bekeken, betrof een fraude van 4 jaar waarvoor een bedrag van ruim € 25.000 is teruggevorderd.

In onderstaande tabel is aangegeven welke inkomensfraudezaken in dit onderzoek betrokken zijn en hoe vaak deze voorkomen.

Tabel 4 Overzicht dossiers waarin sprake was van inkomensfraude

Beschrijving	Aantal zaken
Cliënt verzuimt door te geven dat het inkomen van de jongere partner verandert. Partner krijgt een prepensioen.	7
Cliënt verzuimt door te geven dat het inkomen van de jongere partner verandert. Partner is een WAO-/WW-uitkering gaan ontvangen.	2
Cliënt heeft bij AOW-aanvraag het inkomen dat de jongere partner uit betaalde arbeid verdient, niet opgegeven.	2
Cliënt verzuimt door te geven dat het inkomen van de jongere partner verandert. Partner is gaan werken.	1

Samenwoonfraude

In twee derde van de AOW-zaken die zijn onderzocht, was er sprake van samenwoonfraude: de cliënt geeft aan een eenpersoonshuishouden te voeren, terwijl er feitelijk sprake is van een gemeenschappelijke huishouding. In onderstaand kader is beschreven wat de SVB verstaat onder het voeren van een gemeenschappelijke huishouding.

Wanneer een cliënt met iemand van achttien jaar of ouder in één huis woont én de kosten van het huishouden óf de zorg deelt, is er sprake van een gemeenschappelijke huishouding. De persoon met wie samengewoond wordt, kan een echtgenoot, partner, vriend, vriendin, maar ook een broer, zus of kleinkind zijn. Ook wanneer de 'partner' op een ander adres ingeschreven staat, maar feitelijk wel bij de cliënt in huis woont, is er sprake van hoofdverblijf in één woning. Uit het dagelijks gedrag blijkt of mensen een gezamenlijke huishouding voeren. Daarbij gaat het niet alleen om 'samen betalen', maar ook om het gebruik van elkaars eigendommen (zoals een auto) en het elkaar helpen met klusjes in de huishouding. Ook wanneer de cliënt zelf op een ander adres ingeschreven staat, maar feitelijk bij zijn/haar partner woont, heeft de cliënt bij zijn/haar partner het hoofdverblijf. Wanneer de cliënt samenwoont met een eigen kind of een kleinkind dat jonger is dan achttien jaar, dan is er geen sprake van een 'gemeenschappelijke huishouding'. Ook als de cliënt een kamer verhuurt en met deze huurder een zakelijke relatie heeft, is er geen sprake van een 'gemeenschappelijke huishouding'. Deze relatie dient aantoonbaar zakelijk te zijn: afspraken zijn vastgelegd in een contract en uit de administratie van de cliënt moet blijken dat de afgesproken huur daadwerkelijk wordt betaald.¹

¹ www.svb.nl.

In ongeveer de helft van de gevallen van samenwoonfraude was er sprake van dubbele fraude, omdat beide partners ten onrechte een uitkering voor alleenstaanden ontvingen van de SVB. In 9 gevallen ontvingen beide partners een AOW-uitkering. In 5 gevallen ontving de partner van de AOW-cliënt een uitkering in het kader van de Anw.¹

Meestal komt samenwoonfraude aan het licht via een anonieme melding uit de directe omgeving van de cliënt (buurtbewoners, kennissen en ex-partners). Daarnaast wordt door de SVB gericht gezocht naar fraudeurs door raadpleging van GBA-gegevens. Dit gebeurt bijvoorbeeld op het moment dat een cliënt bij de SVB een adreswijziging doorgeeft. De SVB gaat voor deze cliënten na of op het nieuwe adres ook al andere mensen staan ingeschreven. Kenmerkend voor samenwoonfraude is de bewerkelijkheid van het onderzoek omdat het over het algemeen moeilijk te bewijzen is. Het is vooral lastig om aan te tonen wat het precieze moment is geweest waarop de partners een gezamenlijke huishouding zijn gaan voeren.

3.3 Typen van fraudeurs op basis van fraudemotieven

In totaal zijn er 38 SVB-dossiers bekeken. Zoals eerder beschreven, gaat het om inspectiedossiers. Op basis van de wijze waarop de inspecteurs hun dossiers voor dit onderzoek hebben geselecteerd (zie hoofdstuk 1), schatten wij in dat de steekproef representatief is voor alle zaken die in 2009 door het SVB in onderzoek zijn genomen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de aantallen van typen fraudeurs die in de steekproef zijn gevonden. In het vervolg van deze paragraaf wordt per type een toelichting gegeven.

Tabel 5 Typen van fraudeurs op basis van motieven (AOW)

<i>Type fraudeur</i>	<i>Motieven</i>	<i>Aantal</i>
Inkomensfraude		
Passieve fraudeur	niet weten, het gaat langs de cliënt heen	83% (N=10)
Actieve fraudeur	financieel gewin	17% (N=2)
Totaal inkomensfraude		100% (N=12)
Samenwoonfraude		
Bewuste misleiding	financieel gewin	62% (N=16)
Behoud van onafhankelijkheid	onstabiele/prille relatie, willen financieel onafhankelijk blijven	31% (N=8)
Mensen die alleen in het buitenland samenwonen	herkennen zich niet in de definitie van de SVB over samenwonen	8% (N=2)
Totaal samenwoonfraude		100% (N=26)

¹ De Algemene Nabestaandenwet uitkering vervalt bij samenwoning.

3.3.1 Inkomensfraude

Type 1: De passieve fraudeur

Tien van de twaalf dossiers met inkomensfraude hadden betrekking op cliënten die te veel toeslag kregen vanwege nalatigheid. Zij lieten het na om de SVB te informeren over wijzigingen in het inkomen van hun partner. Vrijwel al deze cliënten geven in hun gesprek met de rechercheurs aan er niet bij stilgestaan te hebben dat het partnerinkomen bepalend was voor hun eigen AOW-uitkering. De onrechtmatigheden komen bij deze cliënten voort uit passiviteit. Dat wil zeggen dat de fraude optrad omdat de cliënt geen actie ondernam. Opvallend is dat niet alleen de cliënten zelf aangeven onbewust gehandeld te hebben, ook de rechercheurs zeggen bij al deze zaken dat er geen kwade opzet in het spel was. De cliënten stellen zich allemaal coöperatief op en betalen het fraudebedrag snel terug.

Type 2: De actieve fraudeur

Wanneer direct bij de AOW-aanvraag onjuiste informatie wordt gegeven over het inkomen van de jongere partner, is opzet aannemelijk. Deze opzet sprak met name uit twee dossiers. Bij de eerste zaak gaf de cliënt dit ook toe en verklaarde het inkomen van zijn partner bewust niet opgegeven te hebben. Het 'extra' inkomen dat zijn vrouw verdiende, was voor haar en niet voor de gezamenlijke vaste lasten. Het door haar verdiende geld kon zij naar eigen inzicht besteden. De cliënt had het liefst gehad dat deze situatie zo was gebleven. Bij de tweede zaak had de cliënt een houding van: 'Ik meld het niet en ik zie wel waar het schip strandt'. Deze cliënt hield er wel rekening mee dat op een zeker moment het teveel ontvangen bedrag zou moeten worden terugbetaald. Hij zette structureel een deel van zijn inkomen op een spaarrekening.

3.3.2 Samenwoonfraude

Type 1: Bewuste misleiding (structureel en langdurig)

In de meeste samenwoonzaken (16 van de 26 zaken) is de SVB bewust verkeerd geïnformeerd. De cliënten woonden structureel en voor een langere tijd samen, maar lieten zich desondanks toch uitbetalen op basis van een alleenstaandestatus. In zeven gevallen hield een van de twee partners een eigen huurhuis aan dat vervolgens werd verhuurd aan derden. In het merendeel van deze zaken was de persoon die de woning aanhield, al geruime tijd hoofdhuurder en ontving deze bovendien voor de onderverhuurde woning huursubsidie. Bij verhoor door de rechercheurs bleken deze cliënten zich terdege bewust van de fraude. In alle gevallen was financieel gewin het belangrijkste motief. In vijf van deze gevallen was er sprake van dubbele fraude omdat ook de partner van de AOW'er een uitkering ontving op basis van een alleenstaandestatus (AOW, Anw of WWB).

In zes zaken was er sprake van het opgeven van een vals woonadres bij de aanvraag van de AOW-uitkering. Drie keer is het adres van een kind opgegeven, terwijl de cliënt daar nooit gewoond heeft. Eén keer is doorgegeven dat de partners gescheiden zijn, terwijl de partner in feite nooit verhuisd is. In twee gevallen woonden de partners in hetzelfde pand, maar met ieder een eigen opgang. Ze gaven aan gescheiden te leven, wat in werkelijkheid niet zo was.

Ook zijn er drie zaken aangetroffen waar de AOW-gerechtigde aangeeft dat er sprake is van een commerciële relatie met deze partner, terwijl er sprake is van

een gemeenschappelijke huishouding. In twee van deze zaken ontvangt de partner een uitkering voor alleenstaanden. Hieronder wordt één zaak toegelicht.

Voorbeeld: commerciële relatie

Beide cliënten ontvangen een alleenstaande AOW-uitkering. Hij huurt een kamer bij haar. In feite voeren ze een gezamenlijke huishouding. Dit komt aan het licht bij een onaangekondigd huisbezoek. Beide cliënten geven toe. Ze bekennen al dertig jaar op verschillende plekken te hebben samengewoond. De partner ontvangt al sinds lange tijd een alleenstaande WWB-uitkering. Cliënten zijn meewerkend en reageren volgens de rechercheur erg opgelucht.

In één zaak waar een commerciële relatie wordt voorgewend, was de jongere partner gokverslaafd. De AOW-gerechtigde gaf aan problematische schulden te hebben en de alleenstaande AOW-uitkering nodig te hebben om de schulden op te lossen.

Alle zaken van dit eerste type fraudeurs bekeken, valt op dat in bijna al deze zaken er sprake is van dubbele fraude: de partner ontving een uitkering op basis van een alleenstaandestatus (AOW, Anw of WWB). Bovendien was de fraude vaak al geruime tijd aan de gang, bijvoorbeeld doordat men eerder een alleenstaande WWB-uitkering ontving terwijl men samenwoonde. Men is daardoor gewend geraakt aan de inkomsten uit de alleenstaande-uitkering. Het is aannemelijk dat de stap naar de SVB om het samenwonen te melden, voor deze cliënten een grote was, aangezien het voor hen en hun partner een significante inkomensachteruitgang zou betekenen. De bewuste misleider onderscheidt zich door de fraude op een actieve wijze te organiseren: er wordt bewust een vals woonadres opgegeven of aangegeven dat er sprake is van een commerciële relatie. De actieve handelswijze blijkt ook uit het onderverhuren van de eigen woning terwijl men intrekt bij de partner.

Type 2: Behoud van onafhankelijkheid

In acht zaken heeft de fraude te maken met het willen behouden van financiële onafhankelijkheid. De samenwoonrelatie is pril of van tijdelijke aard, waardoor de partners hun eigen woning voorlopig nog willen aanhouden en sterk vasthouden aan hun (financiële) zelfstandigheid. Voor deze mensen geldt dat zij volgens de definitie van de SVB weliswaar samenwonen maar dat zij daar zelf anders tegenaan kijken. Deze cliënten voelden zich onafhankelijk van de partner in het leven staan, wat werd versterkt door het gegeven dat ieder een eigen woonadres aanhield (met de bijkomende kosten van dien).

Op bovenbeschreven type 'fraudeur' bestaan twee varianten:

- de zorgrelatie: twee AOW'ers trekken bij elkaar in vanwege de zorgbehoefte van een van hen. Hoewel beiden veel tijd in eenzelfde huis doorbrengen, ervaren de betrokkenen het niet als samenwonen.
- onstabiele relatie: in twee gevallen was een onstabiele relatie reden om de uitkering voor een alleenstaande te handhaven.

Hoewel bij dit type fraudeur uiteindelijk ook financieel gewin een centraal motief is, staat dit motief vanwege de hang naar onafhankelijkheid in een ander licht.

De fraude komt voort uit de wens om financieel onafhankelijk te blijven, omdat men zich in feite ook onafhankelijk van de ander voelt.

Type 3: Mensen die alleen in het buitenland samenwonen

Ten slotte zijn er twee zaken gevonden waarbij de AOW-gerechtigden geen vaste woon- of verblijfplaats hadden, waardoor het voor zowel cliënten als SVB lastig was om vast te stellen of er nu sprake was van een duurzame gemeenschappelijke huishouding. In beide gevallen ging het om cliënten die in Nederland er eigen woonadressen op nahielden maar een groot deel van het jaar samen doorbrachten op een adres in het buitenland. In een van de twee zaken had een van de partners overigens een WWB-uitkering (en overtrad hij daarmee regels uit de WWB).

3.4 Aanknopingspunten voor beleid, preventie en opsporing

De motieven om te frauderen, zoals die in de voorgaande paragraaf naar voren zijn gekomen, bieden uiteenlopende aanknopingspunten voor verbetering van beleid, preventie en opsporing.

- Voorlichting: inkomensfraude komt in veruit de meeste gevallen voort uit onwetendheid. Het is in ieder geval een passieve vorm van fraude die ontstaat doordat een cliënt nalaat actie te ondernemen. In de meeste gevallen is er daarmee geen sprake van misleiding, maar eerder van nalatigheid of onwetendheid. Over het algemeen wordt inkomensfraude goed ondervangen door de koppeling met het bestand van de Belastingdienst. Er zijn echter specifieke gevallen waarin deze koppeling niet werkt. Het betreft bijvoorbeeld cliënten waarvan de partner op een gegeven moment van een verzekeraar een uitkering ontvangt in het kader van prepensioen. Cliënten staan er vaak niet bij stil dat een dergelijke inkomstenbron van hun partner van invloed is op hun eigen AOW-uitkering. De mogelijkheden zouden moeten worden verkent om deze specifieke groepen te onderscheiden, om deze vervolgens gericht te informeren. Wellicht kan aan de uitkeringsverstrekking een 'schriftelijke intake' voorafgaan waarin de cliënt gevraagd wordt naar (toekomstige) inkomstenbronnen van zijn of haar partner.
- Extra aandacht geven aan cliënten met een WWB- en Anw-fraudeverleden: cliënten die vanuit een bijstandsuitkering of een Anw-uitkering de AOW instromen en waarbij eerder fraude is vastgesteld (door gemeente of SVB), vormen een groep met een verhoogd risico op inkomensfraude. Inspecteurs geven aan dat onder deze groep vaker dan gemiddeld wordt samengewoond zonder dat dit is gemeld bij gemeente of UWV. Het is aan te raden frequent contact te hebben met deze cliënten; bijvoorbeeld door intakegesprekken of door consulenten huisbezoeken te laten afleggen.
- Extra aandacht geven aan cliënten die aangeven een commerciële relatie te hebben: bij commerciële relaties de uitkeringssituatie van de persoon met wie de commerciële relatie gevoerd wordt, bekijken. Bij de sociale dienst van gemeenten kan de uitkeringssituatie van deze persoon nagezocht worden. Bovendien kan de SVB zelf nazoeken of deze persoon een Anw-uitkering ontvangt. Wanneer blijkt dat de partner een alleenstaande-uitkering ontvangt, is het aannemelijk dat een samenwoonsituatie verzwegen wordt.
- Stimuleer tipgevers: de opsporing van samenwoonfraude volgt nogal eens op een (anonieme) tip uit de directe omgeving van de cliënt. Een nadere oriënta-

tie op de mogelijkheden om de tipgevers te stimuleren, verdient aanbeveling. In dit kader kan mogelijk geleerd worden van ervaringen in het buitenland met anonieme meldpunten en publiciteitscampagnes.

- Heroverweeg wettelijke definitie 'gemeenschappelijke huishouding': hoewel in de meeste gevallen van samenwoonfraude sprake is van opzet en hoewel financieel gewin meestal een belangrijk motief is, spreekt uit veel dossiers de behoefte om samen te wonen en tegelijkertijd de behoefte om zelfstandigheid te behouden. Veel samenwoonfraude komt voort uit de behoefte om een prille of onstabiele relatie niet meteen te bestendigen door huishoudens daadwerkelijk samen te voegen. Veel fraudeurs wonen dan wel volgens de wettelijke definitie samen, zij houden hun eigen huis liever (nog even) aan. Omdat deze motieven moeilijk als criminogeen, opportunistisch of frauduleus kunnen worden aangemerkt, roepen zij expliciet de vraag op of strikte handhaving van de wet hier wenselijk is. En of het werkelijk de bedoeling is om in de gevonden specifieke gevallen het gedrag dat zich uit in samenwonen en soms zelfs in zorg voor elkaar, te ontmoedigen. Het aanhouden van een eigen huis en het aanhouden van een alleenstaande-uitkering om de kosten van dat huis te dragen, zijn begrijpelijk. Het roept de vraag op in hoeverre aanpassing van de definitie van gemeenschappelijke huishouding mogelijk is zodat wenselijk gedrag niet wordt ontmoedigd.

4 Fraude door bijstandsccliënten (WWB)

4.1 Inleiding

In 2004 is de Algemene Bijstandswet veranderd in de Wet Werk en Bijstand (WWB). Deze verandering heeft gemeenten meer ruimte gegeven invulling te geven aan bijstandsverlening. Deze ontwikkeling neemt niet weg dat het Ministerie van SZW zich actief is blijven opstellen in de ondersteuning van gemeenten, vooral op het terrein van handhaving. In de Integrale Rapportage Handhaving meldt het ministerie dat de handhaving door gemeenten verbeterd moet worden, onder meer door de fraudebestrijding nadrukkelijker uit te breiden met preventieve maatregelen. Het moet ertoe leiden dat de spontane naleving van de WWB wordt vergroot.

Hoewel in het kader van stimulering van spontane naleving kennis over de beweegredenen achter regelovertrading belangrijk is, is actueel fraude- en nalevingsonderzoek in het WWB-domein schaars. Een openbaar onderzoek betreft een stageonderzoek in Overijssel uit 2009 waaruit het belang van communicatie met de cliënt sterk naar voren komt en ook aandacht wordt gevraagd voor de aanpak van de problemen die ten grondslag liggen aan fraude.

In het kader van voorliggend onderzoek is nagegaan of er ook nog andere aanknopingspunten zijn voor versteviging van preventie en opsporing. In totaal zijn 84 inspectiedossiers bekeken van frauderende WWB-clliënten. Voor al deze dossiers gold dat het onderzoek heeft geleid tot een administratiefrechtelijke terugvordering (eventueel in combinatie met een boete) of strafrechtelijke vervolging.

4.2 Vormen van fraude met de WWB

Samenwoonfraude

Een veelvoorkomende vorm van fraude onder bijstandsccliënten is samenwoonfraude. Samenwoonfraude komt erop neer dat een cliënt aangeeft alleen te wonen maar in feite samenwoont met een partner die inkomen heeft uit werk of uitkering. De betreffende cliënt krijgt daardoor een hogere uitkering dan waar hij of zij recht op heeft. In de gevallen waarbij de partner van de cliënt ook een uitkering heeft (bijvoorbeeld een WW-, WAO- of WWB-uitkering), is er sprake van dubbele fraude. Omdat er nogal wat dubbele fraudezaken zijn waarbij partners lang hebben samengewoond (soms enkele tientallen jaren) kunnen de terug te vorderen bedragen sterk oplopen. In vijf gevallen lag dit bedrag boven de € 100.000. De fraudeduur liep in de onderzochte dossiers op tot 23 jaar.

Een vorm van samenwoonfraude die regelmatig voorkomt, is 'schijnverlating'. Van schijnverlating is sprake wanneer een cliënt een scheiding/relatiebreuk voorwendt, maar feitelijk bij zijn of haar partner blijft wonen. Ook bij schijnverlating is er regelmatig sprake van dubbele fraude.

Zwarte fraude

Het is niet eenduidig aan te geven in hoeveel gevallen van de 61 dossiers er sprake was van zwarte fraude. In nogal wat dossiers is er sprake van indirecte zwarte fraude, omdat niet de cliënt zelf zwarte inkomsten had maar diens partner (wat uiteindelijk ook relevant is voor het recht op bijstand). Wanneer alleen de dossiers worden meegeteld waarbij de cliënt zelf zwartwerkte, komt het aantal zwarte fraudezaken uit op zestien.

Wat opvalt in de betreffende dossiers is dat veruit de meeste zwarte fraudeurs niet voor een baas werken maar voor zichzelf werken. Een verklaring daarvoor die in een enkel dossier door de cliënt expliciet naar voren is gebracht, is dat men het moeilijk vindt om voor een baas te werken. Ongeveer de helft van de zwartwerkers hield zich bezig met handel. Het gaat daarbij vooral om handel in tweedehands auto's en handel op bazaars. Ook zijn er relatief veel zwarte fraudezaken gevonden die betrekking hebben op illegale activiteiten. Het betreft voornamelijk hennepeteelt. In vier gevallen is de teelt door de cliënt zelf geïnitieerd en georganiseerd. In drie gevallen bestaat bij de inspecteurs het vermoeden dat er een criminele organisatie achterzit en dat de verdiensten van de kwekerij slechts ten dele of helemaal niet ten goede zijn gekomen aan de cliënt.

Betrekkelijk weinig cliënten werkten zwart voor een reguliere werkgever, zoals dat bij WW- en WAO-fraude wel vaak voorkomt. Er zijn er twee gevonden. De ene cliënt werkte in de tuinbouw (via een malafide uitzendbureau), de andere bij een taxibedrijf.

Witte fraude

Het aantal gevonden witte fraudezaken beperkt zich tot vier. In drie gevallen was de cliënt vanuit een bijstandsuitkering weer gaan werken zonder dat op te geven. In alle drie de gevallen is de fraudeduur beperkt gebleven tot 2 à 3 maanden. In twee gevallen geeft de cliënt aan de gemeente bewust niet te hebben ingelicht over het werk, omdat het WWB-geld nodig was voor de aflossing van schulden bij vrienden.

Het vierde geval van witte fraude betrof een cliënt die over een periode van ongeveer 3,5 jaar een Persoonsgebonden Budget incasseerde in verband met de verzorging van haar gehandicapte zoon. Zij had haar inkomen als mantelzorger niet opgegeven. Uit nader onderzoek bleek overigens dat het budget nooit is besteed aan zorg maar apart was gezet op een spaarrekening. Vanwege dit laatste kan de zaak ook worden aangemerkt als een vorm van vermogensfraude.

Naast de louter witte fraudezaken waren er vier dossiers met grijze fraude. Het gaat hier om cliënten die weliswaar hebben doorgegeven dat zij werken, maar die uiteindelijk minder uren hebben opgegeven dan zij in werkelijkheid maakten. In drie gevallen ging het om mensen met ongeschoold werk (bij respectievelijk een bakker, een pizzeria en op de markt). Het vierde geval van grijze fraude betrof een ondernemer in de bouw met een onregelmatige bedrijfsvoering, onder andere vanwege gezondheidsproblemen.

Domiciliefraude

Van domiciliefraude is sprake wanneer de cliënt met een bijstandsuitkering niet in de gemeente woont die de uitkering verstrekt. Domiciliefraude wordt vaak gepleegd in combinatie met samenwoonfraude. In deze gevallen is de cliënt met

zijn of haar WWB-uitkering ingetrokken bij een partner die in een andere gemeente woont, zonder dat te melden. Veelal wordt daarbij de oude woning aangehouden en eventueel onderverhuurd. Naast de domiciliefraude die ontstaat door in te trekken bij een partner die in een andere gemeente woont, zijn er drie dossiers gevonden waarbij de cliënt zonder dat te melden voor langere tijd naar het buitenland is vertrokken.

Een bijzondere vorm van domiciliefraude is detentiefraude. In de twee gevallen die in de dossiers zijn gevonden, hebben de cliënten niet doorgegeven vast te zitten. Bij detentie vervalt het recht op uitkering overigens per definitie, dus ook wanneer de cliënt gedetineerd is in de gemeente waar hij zijn bijstandsuitkering ontvangt.

Vermogensfraude

Vermogensfraude wordt doorgaans gepleegd in combinatie met zwarte fraude. In veel gevallen is het opgebouwde vermogen door de cliënt zelf verdiend. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de cliënt die in onderzoek werd genomen omdat er € 7.000 op zijn rekening stond. Het inspectieonderzoek leerde dat dit geld waarschijnlijk was verdiend met illegale handel (er is overigens nooit vast komen te staan waarin precies gehandeld werd).

Er zijn in de dossiers twee situaties gevonden waarbij de vermogensfraude op zichzelf stond. De eerste situatie betreft een echtpaar dat op latere leeftijd de WWB instroomde en daarbij vermogen in de vorm van een huis in Turkije verzweg. De tweede situatie betrof twee cliënten die tijdens hun bijstandsuitkering een erfenis ontvingen en die vervolgens verzwegen.

4.3 Typen van fraudeurs op basis van motieven

De motieven van de WWB-fraudeur zijn vaak lastig te benoemen en te categoriseren. Het beeld dat menig fraudedossier oproept, is grillig. Soms is er sprake van meervoudige fraude, vrijwel altijd zit er achter de fraude een complex verhaal. Meestal zijn alleen die elementen uit het verhaal in het dossier opgetekend die relevant zijn voor de bewijslast. In veel gevallen kon de inspecteur dit in het kader van dit onderzoek mondeling aanvullen met informatie die zijdelings tijdens het verhoor naar voren kwam. Deze informatie bleek in een aantal gevallen zeer relevant voor de reconstructie van de fraudemotieven van de cliënt.

Wat het dossieronderzoek bovendien leert, is dat veel WWB-fraude niet alleen door de cliënt wordt gepleegd maar dat de eventuele partner van de cliënt daar vaak ook direct bij betrokken is. Vaak heeft deze ook direct voordeel van de fraude. Meestal is de partner medepleger, bijvoorbeeld omdat deze zich inschrijft op een ander adres dan waar hij/zij feitelijk woont.

Voor het overzicht wordt in deze paragraaf een indeling gemaakt in fraudeurs op basis van hun motieven. Zoals gezegd is deze indeling voor sommige cliënten kunstmatig omdat hun motieven en die van hun eventuele medeplegende partner ermee worden gesimplificeerd.

Voorbeeld van een gelaagd verhaal

Een vrouw met een dochter van vier besluit na een roerige en gewelddadige relatie haar vriend te verlaten. Met behulp van een bijstandsuitkering weet

zij een zelfstandig en rustiger bestaan op te bouwen. Na verloop van tijd krijgt zij een nieuwe relatie die al snel bij haar intrekt. Het gaat om een tien jaar jongere man die op oproepbasis in de bouw werkt. Ze wil niet van hem afhankelijk zijn. Ze wil niet haar hand bij hem hoeven ophouden voor haar eigen onderhoud en dat van haar dochter. Zij verklaart om deze reden de samenwoning niet te hebben gemeld bij de gemeente. In het dossier zitten echter ook rekeningafschriften waaruit op te maken valt dat de cliënt meerdere malen in de week inkopen doet bij Gall & Gall. Navraag leert dat de vrouw verslaafd is aan alcohol. Verder blijkt dat haar dochter verwaarloosd wordt en dat uithuisplaatsing al enige tijd in de lucht hangt. De inspecteur merkte terloops op dat de vrouw vanwege tatoeages en piercings (o.a. in het gezicht) een opvallende verschijning is en dat haar kansen op re-integratie daarom beperkt zijn.

Zoals ook uit het bovenstaande voorbeeld blijkt, komt bij nogal wat cliënten de fraude voort uit een complexe en onstabiele leefsituatie waarbij wettelijke normen en algemeen aanvaardbare normen geen of een beperkte rol blijken te spelen in keuzes of levensloop. De dossiers bevestigen hiermee overigens dat de WWB een vangnet is voor mensen met geen of zeer beperkte vooruitzichten op betaald werk. Een overeenkomst tussen alle onderzochte dossiers is dat de betreffende cliënten wisten dat ze aan het frauderen waren. In alle dossiers was namelijk sprake van onjuist ingevulde rechtmatigheidsformulieren (RMF's)¹.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de aantallen van typen fraudeurs die in de steekproef zijn gevonden. In het vervolg van deze paragraaf wordt per type een toelichting gegeven.

¹ Met een rechtmatigheidsformulier informeren WWB-clieñten iedere maand de gemeente over hun woon-, inkomens- en vermogenssituatie.

Tabel 6 Typen van fraudeurs, WWB

<i>Fraudeurstypen</i>	<i>Motieven</i>	<i>Aantal</i>
Gemakzuchtigen		
- heimelijke duurzame partners	financieel gewin, fraudebedrag is met de tijd zo groot geworden dat het belang van verzwijgen groot is	13% (N=11)
- beperkt normbesef	algeheel gebrek aan normbesef, onaangepastheid	18% (N=15)
- nalatigheid	nalatigheid	6% (N=5)
Actieve WWB'er	kan niet stil zitten, financieel gewin, men ziet in de WWB inkomenszekerheid	25% (N=21)
Vrouw die onafhankelijk wil blijven	hang naar financiële onafhankelijkheid	13% (N=11)
Gedeprimeerde cliënt	zijn ongevoelig voor sanctie en pakkans	7% (N=6)
Anderen plegen fraude		5% (N=4)
Wanen zich veilig met vermogen in buitenland	financieel gewin, schatten pakkans laag in	5% (N=4)
Overig		8% (N=7)
Totaal		100% (N=84)

Type 1: Gemakzuchtigen

Uit ruim 30 van de 84 dossiers spreekt gemakzucht. Het zijn dossiers van klanten die met fraude een mogelijkheid hebben gevonden om met een zeer geringe inspanning hun maandelijks inkomen (wat) te verhogen. Het zijn cliënten wier normbesef hen er niet van weerhoudt om iedere maand via het RMF onjuiste gegevens te verschaffen. De gemakzuchtige fraudeur onderscheidt zich van andere fraudeurs omdat er geen bijzondere omstandigheden zijn die hem of haar tot de fraude brengen. We onderscheiden hier drie typen van fraudeurs die uit gemakzucht handelen (op basis van motivatie/omstandigheden):

- Cliënten die al heel lang heimelijk duurzaam samenwonen: in het kader van het onderzoek zijn een aantal dossiers bekeken waarbij de (veronderstelde) fraudeduur langer was dan 15 jaar. In alle gevallen ging het om cliënten die voor de betreffende periode heimelijk samenwoonden met een partner met inkomen (uit werk of WW/WAO/AOW). Vaak betrof het een stabiele relatie en speelden er in het huishouden geen bijzondere problemen. In enkele gevallen was er sprake van schijnverlating. Voor deze groep van fraudeurs was de fraude een gewoonte geworden, wat niet wegneemt dat er veelal op de achtergrond angst was voor ontdekking. Voor deze cliënten werd het gaandeweg moeilijker om de RMF's wél correct in te vullen vanwege de angst voor terugvordering over de gehele voorliggende fraudeperiode.
- Asocialen: naast de groep van cliënten met een duurzame relatie en een stabiel leven, zijn er gemakzuchtige cliënten waarbij vooral een schrijnend gebrek aan normbesef leidde tot de fraude. In tegenstelling tot de stille waarin de bovengenoemde groep de fraude pleegt, houdt deze groep er een luidruchtig leven op na. Het zijn mensen die ook op andere terreinen de meest basale normen overschrijden, met burengerucht, justitiële contacten en relationele problemen van dien.

- De alleenstaande opportunist: naast stellen wordt 'fraude uit gemakzucht' ook gepleegd door alleenstaanden. Het gaat om jonge mensen (twintigers, dertigers en veertigers). Afgezien van de vraag of deze mensen zich schuldig hebben gemaakt aan fraude (het onjuist informeren van de sociale dienst), rijst bij deze cliënten de vraag of zij überhaupt ooit een uitkering hadden moeten krijgen. Uit de dossiers van cliënten uit deze categorie spreekt een zekere zelfredzaamheid. Het dossier biedt geen aanwijzingen waarom deze cliënten afhankelijk zouden zijn van een uitkering. Concrete voorbeelden uit deze categorie zijn cliënten die langere tijd in het buitenland verblijven of daar soms definitief naartoe zijn verhuisd. Soms laten deze mensen zich bij de fraude assisteren door familie die in de bijstandsuitkerende gemeente woont.
- Nalatigheid: In drie dossiers was er vooral sprake van nalatigheid. In alle drie de gevallen ging het om witte fraude van korte duur (3 à 4 maanden). In alle drie de gevallen was de cliënt weer gaan werken en had hij verzuimd om dit (tijdig) te melden. In één geval gaf de cliënt aan vergeten te zijn de wijzigingen door te geven. In de andere twee gevallen verklaarde de cliënt de extra inkomsten uit de uitkering nodig te hebben vanwege respectievelijk een gokverslaving en schulden bij vrienden.

Type 2: De actieve WWB'er

In 21 gevallen (25% van de onderzochte WWB-dossiers) komt uit de stukken en de toelichting daarop door de inspecteur het beeld naar voren van een WWB'er die moeite heeft om stil te zitten. Het gaat om mensen die niet actief bezig zijn met het zoeken naar een reguliere baan maar die desondanks wel verzeild raken in allerlei betaalde klusjes en handeltjes. Het gaat vaak om onregelmatig werk in het zwarte circuit, waarbij de opbrengsten onregelmatig, onzeker en vaak laag zijn. We onderscheiden hier twee typen.

- De rommelaar: zoals in de vorige paragraaf is beschreven, bestaat zwarte fraude onder bijstandsccliënten voornamelijk uit handel. Betrekkelijk weinig cliënten plegen zwarte fraude door voor een reguliere werkgever te werken. Veel zwarte fraudezaken in de WWB hebben betrekking op handel in opgeknapte auto's en andere handel in tweedehands spullen. Het motief van de fraude is gelegen in de veronderstelling dat er bijverdiend kan worden zonder dat dat opgemerkt kan worden door de gemeente. Men gaat ervan uit dat de handel buiten het blikveld van de inspectie blijft, wat overigens vaak ook het geval zal zijn. Hoewel de situatie en fraudeomstandigheden van dit type fraude anders zijn, is de motivatie vergelijkbaar met de eerder beschreven groep van 'gemakzuchtigen'. Hoewel de rommelaar wat daginvulling betreft veel actiever is, ziet hij net als de gemakzuchtige in de fraude uiteindelijk een mogelijkheid om eenvoudig (en onopgemerkt) bij te verdienen. Een fraudemotief dat deze groep van de eerdere groep onderscheidt, is de wens om niet geheel afhankelijk te zijn van de onregelmatige en onzekere inkomsten uit zwarte handel.
- De professionele fraudeur: een betrekkelijk kleine groep van zwarte fraudeurs pleegt de fraude met een zekere professionaliteit en raffinement. In het kader van dit onderzoek zijn drie dossiers gevonden waarbij de cliënt enige doortastendheid aan de dag legde om zijn inkomsten buiten beeld te houden. Eén cliënt verdiende als taxichauffeur in zijn eigen taxibedrijf, hij stond niet op de

loonlijst maar was wel vennoot zonder geregistreerd inkomen. Een andere cliënt had inkomsten uit onder meer een zwart internetbedrijf. Deze inkomsten boekte hij over naar twee door hem zelf opgerichte stichtingen voor de educatie en participatie van minderheidsgroepen. Via deze rekeningen kon hij beschikken over het geld. Een derde cliënt ontving een groot bedrag aan schadevergoeding van zijn verzekering, terwijl hij net in de Wet schuldsanering Natuurlijke Personen zat. Hij verzuimde dit bedrag op te geven, waardoor zijn schulden werden kwijtgescholden en hij een ruim inkomen had.

Type 3: De vrouw die onafhankelijk wil blijven

In de meeste gevallen van samenwoonfraude is de frauderende cliënt een vrouw (13% van de onderzochte dossiers). Opvallend vaak gaat het om vrouwen met één of meer kinderen die een roerig of zelfs heftig leven achter de rug hebben vanwege relatieproblemen, huiselijk geweld, schulden, etc. Het zijn vrouwen die vanuit een multiprobleemsituatie een nieuwe start hebben gemaakt of proberen te maken. De WWB-uitkering wordt door hen gezien als een basis voor financiële onafhankelijkheid. Fraude treedt bij deze vrouwen op, op het moment dat zij een nieuwe partner vinden met inkomen en met deze partner gaan samenwonen. De stap naar de gemeente om de WWB-uitkering te laten stopzetten, betekent voor deze vrouwen dat zij (opnieuw) afhankelijk worden, veelal van een man met een laag of onregelmatig inkomen uit werk of uitkering. Veel vrouwen besluiten daarom het samenwonen niet te melden.

Type 4: De gedeprimeerde cliënt

Uit veel fraudedossiers komt naar voren dat de betrokken cliënt één of meerdere problemen heeft of dat problemen zich voordoen in zijn huishouden. Over het algemeen hangt de afhankelijkheid van de WWB-uitkering daar ook mee samen. Hierboven is al ingegaan op het asociale gezin en het multiprobleemgezin. In enkele fraudedossiers blijkt de problematiek zeer heftig en lijkt deze het leven van de cliënt en zijn eventuele huishouden geheel te verlammen. De onrechtmatigheden die daarbij zijn opgetreden, komen niet zozeer voort uit een bewuste keuze of calculatie, maar door een gebrek aan grip op het eigen leven. Het gaat veelal om cliënten die depressief zijn, vaak met verwaarlozing, verslaving en/of schulden tot gevolg.

In totaal zijn er drie dossiers gevonden waarbij de psychische problemen sterk overheersten. In twee gevallen betrof het domiciliefraude, in beide gevallen werd de cliënt onderdak verschaft bij respectievelijk familie en vrienden uit een andere gemeente. Het derde geval betrof een drugsverslaafde die zwarte inkomsten zou hebben gehad uit een hennepkwekerij.

Type 5: Anderen plegen de fraude

In vier dossiers lag de oorzaak van de fraude niet zozeer bij de cliënt maar veeleer bij anderen. Hoewel de cliënt formeel aansprakelijk is en uiteindelijk verantwoordelijk is gehouden voor de geconstateerde onrechtmatigheden, blijkt uit deze dossiers dat het vooral anderen zijn die op de fraude hebben aangestuurd. In alle gevallen gaat het om cliënten die kwetsbaar waren vanwege een beperkt verstandelijk vermogen, gebrekkige taalkennis, financiële problemen of psychosociale problemen. In drie van de vier bekeken gevallen fungeerde de cliënt als een soort van katvanger of stroman voor een criminele organisatie.

Type 6: Wanen zich met hun vermogen in het buitenland veilig

In vier van de 84 dossiers was er sprake van vermogensfraude. In alle drie de gevallen ging het om een WWB'er die een huis bleek te hebben in het buitenland. In twee gevallen was het huis via een erfenis in het bezit van de WWB'er gekomen en was dit niet gemeld bij de Belastingdienst. Alle drie de cliënten waren uiteindelijk zeer verrast door de ontdekking door de gemeente en het bewijsmateriaal dat was verzameld. In twee gevallen beschikte de inspecteur (via attachés) zelfs over foto's van de percelen. Uit de reacties van de cliënten bleek dat men totaal niet verwachtte dat de fraude ooit aan het licht zou komen. In één geval ontkende de cliënt overigens dat zij wist dat ze aan het frauderen was. De cliënt verklaarde ervan uit te zijn gegaan dat buitenlands bezit niet relevant was voor het recht op bijstand.

4.4 Aanknopingspunten voor beleid, preventie en opsporing

Op basis van de motieven van cliënten, kan voor enkele typen cliënt worden afgeleid voor welke vormen van preventie en opsporing men waarschijnlijk gevoelig is. We bespreken hier kort een aantal vormen:

- Bestandskoppeling: gemeenten hebben toegang tot Suwinet. Bij de intake wordt deze database in principe altijd geraadpleegd om de inkomensgegevens van cliënten te verifiëren. De aanpak van witte fraude (vooral gepleegd uit nalatigheid) zou echter aanzienlijk verbeterd kunnen worden wanneer gemeentelijke WWB-bestanden daadwerkelijk gekoppeld zouden worden aan het bestand van de Belastingdienst.
- Een inkeerregeling voor spijtoptanten: nodig cliënten uit om de fraude te melden en biedt hen een alternatief sanctiepakket aan. Dit zal vooral mensen aanspreken die langdurig hebben gefraudeerd (zij die lang en heimelijk hebben samengewoond). Omdat dit een kleine groep is, zal het effect van deze regeling overigens beperkt zijn.
- Periodiek face to face contact met cliënten: laat cliënten zich periodiek melden, wellicht maandelijks met hun RMF. Start een onderzoek zodra men zich niet meldt. Dit zal vooral werken bij cliënten die domiciliefraude plegen (onder hen bevinden zich de zogenoemde alleenstaande opportunisten die langdurig in het buitenland verblijven en de gedepimeerden die bij familie of vrienden zijn ingetrokken).
- Detectie door consulenten: verhoog de pakkans door consulenten te trainen zodat ze onrechtmatigheden sneller in het dossier herkennen. In enkele dossiers met betrekking tot samenwoonfraude bleken er tijdens het onderzoek aanwijzingen te zijn in het dossier.
- Wees alert op cliënten die niet op hun afspraak komen: het niet nakomen van afspraken kan een signaal zijn van normvervagend gedrag en kan daarmee wijzen op een frauderisico. Bij meerdere fraudeurs waarvan het dossier is bekeken, bleek de cliënt meerdere malen niet te hebben gereageerd op verzoeken van de dienst om langs te komen voor een gesprek op het werkplein. In deze gevallen was de fraude waarschijnlijk eerder ontdekt (of in een enkel geval zelfs mogelijk voorkomen) indien de dienst alerter had gereageerd.
- Geef op RMF's en andere formulieren duidelijk aan dat het verschaffen van verkeerde informatie als fraude wordt opgevat en bij ontdekking wordt bestraft. Maak duidelijk wat een handtekening onder een formulier betekent. Het

zal mogelijk het fraudebewustzijn onder een bredere groep van cliënten verbeteren. Er zullen echter ook specifieke groepen zijn die hier ongevoelig voor zijn zoals 'de asocialen' en 'de gedepimeerde cliënt'.

- Begeleiding naar wit werk: het zal voor gemeenten onmogelijk zijn om cliënten uit te nodigen om hun zwarte bijverdiensten te melden. Zij zouden daarmee zwartwerk gedogen of zelfs stimuleren. Het is daarmee niet reëel om van mensen die zwartwerken te verwachten dat zij dit melden. Zij hebben de keuze of zwartwerken en frauderen met de bijstand of het zwarte werk laten liggen. Mensen die zwarte inkomsten zouden melden, zetten daarmee hun zwarte baan op het spel.
Veel zwarte fraude wordt gepleegd door mensen die niet kunnen stilzitten. Aangezien de opsporing niets aan dat gegeven zal veranderen, is de kans op recidive groot. Een alternatieve aanpak zou begeleiding naar regulier werk kunnen zijn op basis van de competenties die zij met het zwarte werk hebben opgedaan of aangetoond.
- Informeer cliënten over de relevantie van buitenlands vermogen uit buitenlandse erfenissen. De drie vermogensfraudezaken die in dit onderzoek zijn gevonden hadden alle betrekking op vermogen in het buitenland. De plegers waren allochtoon. Wellicht kunnen cliënten waarvan vermoed wordt dat zij buitenlands vermogen kunnen erven (zoals oudere allochtonen), hier expliciet op gewezen worden.
- Stimuleer tipgevers: de opsporing van zwarte fraude en samenwoonfraude is vaak afhankelijk van (anonieme) tipgevers uit de directe omgeving van de cliënt. Een nadere oriëntatie op de mogelijkheden om de tipgevers te stimuleren, verdient aanbeveling. In dit kader kan mogelijk geleerd worden van ervaringen in het buitenland met anonieme meldpunten en publiciteitscampagnes.
- Stem af met de uitvoerders van de Leerplichtwet: overtredingen van de Leerplichtwet zijn mogelijk signalen voor domiciliefraude. Het kan met name helpen om cliënten op te sporen die met kinderen naar het buitenland zijn vertrokken (en hun uitkering laten doorlopen).

Bovenstaande inventarisatie van maatregelen laat onverlet dat veel bijstandsfraudeurs moeilijk te bereiken zijn en vaak ook beperkt gevoelig zijn voor welke preventiemaatregelen dan ook. Het zijn vooral de cliënten die zich weinig gelegen laten liggen aan wettelijke normen en cliënten die de greep op hun leven (enigszins) zijn kwijtgeraakt.

5 Conclusies

Aan de inspecteurs van de opsporingsdiensten van SVB, UWV en gemeenten trekt dagelijks een gevarieerde stoet voorbij van mensen die op een of andere manier regels overtreden. Om vast te stellen welke regels precies zijn overtreden en om te voldoen aan eisen die aan bewijslast worden gesteld, zijn deze inspecteurs vaak genoodzaakt zich grondig in de levens van fraudeurs te verdiepen. De huisbezoeken, observaties, verhoren, bestandskoppelingen en documentanalyses die zij uitvoeren, leveren doorgaans een complete – en soms intieme – kijk in de wereld van de fraudeur. De dossiers die in het kader van dit onderzoek zijn bekeken, werden met de mondelinge toelichting van de inspecteurs levendige verhalen waaruit vaak goed motieven konden worden afgeleid. In de eerste plaats werd duidelijk dat de levens van fraudeurs zeer divers zijn en dat fraude op uiteenlopende manieren in zo'n leven kan ontstaan. Veelal was er geen sprake van een concrete beslissing om fraude te plegen. Fraude komt veel vaker voort uit veronachtzaming of hangt samen met omstandigheden die over een langere periode zijn ontstaan. Een centrale gemeenschappelijke deler is dat het de fraudeur om geld te doen is (voor zover de fraude bewust wordt gepleegd). Deze overeenkomst neemt niet weg dat de motieven daarachter sterk kunnen verschillen.

Wanneer de motieven over het brede terrein van de sociale zekerheid worden beschouwd, valt op dat er tussen wetten verschillen bestaan. Een AOW'er fraudeert over het algemeen om andere redenen dan een WW'er, WAO'er of WWB'er. Welke redenen dat zijn en welke aanknopingspunten dat biedt voor versterking van preventie en handhaving, wordt hier besproken.

Fraude met WW en WAO

WW- en WAO-fraude komen vooral voort uit gelegenheid. Veel cliënten zien zich geplaatst in een situatie waarin zij veel tijd overhebben. Velen benutten die tijd om anderen van dienst te zijn. Op het moment dat zij zich daarvoor laten betalen zonder dat op te geven, is er sprake van fraude. Er moet onder deze (zwartwerkende) fraudeurs onderscheid worden gemaakt tussen mensen die dat incidenteel doen en mensen die dat structureel doen. Bij incidentele zwartwerkers zijn de uiteindelijke bijverdiensten laag. Voor de betrokken cliënten is het daardoor makkelijk om de fraude te bagatelliseren. Vaak gaat het bij incidentele fraude bovendien om vriendendiensten of om werk dat direct voortkomt uit een hobby. Incidentele fraude wordt door betrokkenen daardoor vaak niet ervaren als werk maar meer als een extraatje waar het UWV buiten staat. Voor structurele fraudeurs daarentegen, is het veel lastiger om hun bijverdiensten te bagatelliseren. Zij frauderen met financieel gewin als overheersende motivatie vaak in combinatie met de behoefte aan inkomenszekerheid. Het zwarte werk dat zij verrichten, is vaak onregelmatig (seizoensgebonden), het extra inkomen dat ze ermee verwerven ook en het is bovendien vaak laag. Men wil de uitkering daarom niet inwisselen voor het onzekere werkende bestaan. Voor zwartwerkende AOW'ers geldt daarbij dat men toch vaak niet helemaal durft te vertrouwen op zijn gezondheid.

Veel structurele fraudeurs hebben van fraude een gewoonte gemaakt en staan niet meer stil bij het onrechtmatige karakter van hun handelen. Anderen zijn zich er daarentegen wel van bewust en frauderen actief in die zin dat zij voortdurend

actie ondernemen om de fraude zo veel als mogelijk verborgen te houden voor autoriteiten. Zij voeren bijvoorbeeld een bedrijf op naam van anderen, houden met het UWV rekening bij het vormgeven van hun website (waarop zij hun diensten aanbieden) of doen valse aangifte voor de inkomstenbelasting.

De aanknopingspunten voor de aanpak van WW- en WAO-fraude liggen voor de incidentele fraudeurs vooral in de voorlichting bij de intake. Aan de hand van concrete voorbeelden moet duidelijk worden gemaakt dat elke vorm van (betaalde) arbeid relevant is voor het recht (hoogte) van uitkering, ook als het gaat om bijverdiensten in het kader van hobby of vriendendienst.

Het terugdringen van structurele fraude vraagt om een andere aanpak. Voorlichting bij de intake zal weinig tot geen verschil maken: de fraudeurs weten immers dat zij in overtreding zijn, zij staan daar echter niet langer bij stil. Voor deze cliënten geldt dat zij moeten worden aangesproken op hun (veronderstelde) gedrag in een wat men in het HRM-domein noemt 'normoverdragend gesprek'. Deze gesprekken zouden kunnen plaatsvinden met cliënten bij wie structurele fraude wordt vermoed maar waarbij een onderzoek om één of meerdere redenen minder opportuun is. Deze gesprekken moeten de cliënt duidelijk maken dat het UWV fraude niet tolereert en dat het continu nagaat of cliënten hun uitkering op rechtmatige basis ontvangen. Deze gesprekken moeten ertoe bijdragen dat de klant de pakkans en sanctie-ernst hoger percipieert.

Naast WW-fraude die voortkomt uit gelegenheid, zijn er cliënten van wie de fraude in de eerste plaats samenhangt met hun persoonlijke eigenschappen. In de eerste plaats zijn dat de cliënten die administratief onbekwaam zijn, vaak omdat zij de Nederlandse taal niet of nauwelijks beheersen. Hoewel het belang van taalbeheersing voor een goed begrip van regels evident is, kan het niet als verzachtende omstandigheid worden aangemerkt. Elke cliënt is zelf verantwoordelijk voor correcte naleving, hij tekent er bij aanvraag van een uitkering immers voor. Een cliënt moet in de eerste plaats zelf initiatief nemen op het moment dat hij zich realiseert dat hij de regels niet goed begrijpt – bijvoorbeeld door anderen om hulp te vragen. Dit impliceert dat op het moment dat zich een cliënt meldt bij de balie van het UWV, die de Nederlandse taal matig of niet beheerst, nagegaan moet worden hoe de cliënt zijn communicatie organiseert. Daar kunnen wellicht ook voorwaarden over worden opgesteld. Het begrip van regels kan vervolgens eventueel worden verbeterd door ofwel de kennis van het Nederlands als voorwaarde te stellen ofwel door de uitvoeringsinstelling ook in andere talen te laten communiceren.

Een tweede groep van wie persoonlijke eigenschappen en leefsituatie direct samenhangt met uitkeringsfraude, wordt gevormd door mensen wier leven ernstig ontregeld is: meestal door psychische problemen, soms ook door gebeurtenissen die een zware impact hebben gehad op het persoonlijke leven. Vaak komt de uitkeringsafhankelijkheid direct voort uit deze problemen en gebeurtenissen. In de meeste gevallen die in het dossieronderzoek zijn gepasseerd, is duidelijk dat de mogelijkheden van het UWV beperkt waren om fraude te voorkomen. Hoewel het niet uit de dossiers kon worden afgeleid, is het echter wel aannemelijk dat de problemen (en daarmee de bijbehorende frauderisico's) al langer bekend waren bij consulenten van UWV/CWI.

Een laatste groep van fraudeurs zijn de mensen die het erop aan laten komen en nalaten het UWV (tijdig) te informeren over veranderingen in hun situatie die re-

levant zijn voor het recht op uitkering. Voor zover het mensen betreft die weer een reguliere baan hebben gevonden en dat niet hebben doorgegeven, is de bestandskoppeling met de Belastingdienst een zeer effectief middel. De meeste fraudezaken komen binnen twee maanden aan het licht en kunnen eenvoudig met een schriftelijke beschikking worden afgedaan. Deze bestandskoppeling kan evenwel worden verbeterd met betrekking tot inkomen van partners voor wie een toeslag wordt uitgekeerd.

Samenvattend overzicht WW & WAO

Aanknopingspunten voor beleid, preventie en handhaving	Toelichting	Doelgroep	Omvang doelgroep binnen steekproef	Schatting omvang doelgroep binnen totale populatie fraudeurs¹
Maak voorlichting bij de intake concreter.	Laat in concretere termen weten wat onder fraude wordt verstaan.	Incidentele fraudeurs.	14% (N=10)	>14%
Voer normoverdragende gesprekken.	Houd contact met risico-clënten, laat weten dat er meegekeken wordt en laat weten wat fraude is.	Structurele fraudeurs.	38% (N=24)	<38%
Beïnvloed perceptie van pak-kans en sanctie-ernst.	Houd contact met risico-clënten en licht voor over het handhavings- en sanctiebeleid.	Structurele fraudeurs.	38% (N=24)	<38%
Activeer mensen die de Nederlandse taal slecht spreken.	Stimuleer/verplicht mensen die de taal slecht spreken hun communicatie te organiseren.	Administratief onbekwamen.	3% (N=2)	>3%
Besteed bij intake extra aandacht aan eventuele persoonlijke problemen.	Besteed bij intake aandacht aan eventuele persoonlijke problemen en frauderisico's die daaruit kunnen voortkomen. Verwijs eventueel door naar de geëigende instellingen.	Mensen met ernstige persoonlijke problemen.	6% (N=4)	5-10%
Breid bestandskoppeling uit.	Verbeter de bestandskoppeling door ook het inkomen van partners mee te nemen.	Nalatigen (die toeslagenfraude plegen).	9% (N=6)	>9%
Stimuleer tipgevers.	UWV is ten behoeve van de opsporing van zwarte fraude afhankelijk van (anonieme) tips.	Zwarte fraudeurs (zowel incidentele fraudeurs als structurele fraudeurs).	52% (N=33)	>52%

¹ In de bijlage 'Methodologische overwegingen' worden de waarden in deze kolom toegelicht.

Fraude met AOW

AOW-fraude heeft vooral betrekking op samenwoonfraude. Het gaat om mensen die na hun 65'ste een nieuwe relatie zijn aangegaan en daarmee geleidelijk aan zijn gaan samenwonen. Voor veel van deze mensen geldt dat hun relatie weliswaar intensief en duurzaam is maar dat het hun behoefte aan onafhankelijkheid niet heeft weggenomen. Vanwege deze hang naar onafhankelijkheid houden veel van deze cliënten ook hun eigen huis aan met de bijkomende lasten van dien. Het gevoel dat deze mensen bij hun eigen situatie en relatie hebben, strookt vaak niet met het label dat de wetgever daarop plakt. In de eerste plaats verdient het in dit domein aanbeveling de definitie van 'gemeenschappelijke huishouding' te heroverwegen opdat het het samenwonen niet onnodig ontmoedigt. Het dossieronderzoek leidt verder tot de aanbeveling om cliënten, die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt en behoren tot groepen waar fraude vaker voorkomt, extra te controleren en persoonlijk te benaderen. Het gaat om mensen die een uitkeringsfraudeverleden hebben, met name in het kader van de WWB en Anw. Aangezien bestandskoppeling met gemeenten (WWB) nog niet aan de orde is, kan dit wellicht door consistentere raadpleging van Suwinet gebeuren. Extra aandacht verdienen verder de cliënten die aangeven een commerciële relatie te hebben. Een huisbezoek door SVB zou wellicht standaard vooraf moeten gaan aan toekenning of mutatie van een uitkering waarbij een commerciële relatie wordt aangevoerd.

Samenvattend overzicht AOW

Aanknopingspunten voor beleid, preventie en handhaving	Toelichting	Doelgroep	Omvang doelgroep binnen de steekproef	Schatting omvang doelgroep binnen totale populatie fraudeurs¹
Verstrek gerichte informatie over de relevantie van het inkomen van de partner.	Identificeer mogelijke risicogroepen met een schriftelijke intake waarin de cliënt gevraagd wordt naar (toekomstige) inkomstenbronnen van zijn of haar partner. Licht vervolgens de specifieke risicogroep voor over de relevantie van deze inkomstenbronnen.	Mensen met een jongere partner die inkomen heeft dat niet geregistreerd is bij de Belastingdienst (zoals prepensioen).	26% (N=10)	<26%
Overweeg aanpassing definitie 'gemeenschappelijke huishouding'.	Mensen die (nog even) onafhankelijk willen blijven en daarom hun eigen woning aanhouden (en daar kosten door hebben) niet ontmoedigen om te gaan samenwonen.	Mensen die samenwoonfraude plegen vanwege hang naar zelfstandigheid.	21% (N=8)	20-30%
Intensiveer bestandsvergelijking en raadpleging van Suwinet voor risicogroepen.	65-jarigen die langere tijd afhankelijk zijn geweest van een uitkering (met name Anw en WWB) plegen vaker samenwoonfraude. Deze groepen verdienen aandacht bij de start van de AOW-uitkering.	Cliënten met een WWB- of Anw-verleden.	13% (N=5)	10-20%
Controleer commerciële relaties.	Laat standaard een huisbezoek voorafgaan aan het toekennen van een uitkering aan een cliënt met een commerciële relatie.	Cliënten die opgeven een commerciële relatie te hebben.	8% (N=3)	<5%
Stimuleer tipgevers.	In veel onderzoek naar samenwoonfraude was de SVB afhankelijk van (anonieme) tips uit de sociale omgeving van de cliënt.	Mensen die samenwoonfraude plegen.	68% (N=26)	60-70%

Fraude met WWB

WWB-fraude is van de drie terreinen het meest grillig vanwege de gevarieerdheid aan cliënten en hun omstandigheden. Duidelijk is geworden dat in het WWB-bestand veel mensen zitten die moeilijk in beweging zijn te krijgen. Dit komt tot

¹ In de bijlage 'Methodologische overwegingen' worden de waarden in deze kolom toegelicht.

uitdrukking in hun uitkeringsafhankelijkheid en ook in de wijze waarop zij frauderen. De meeste fraudeurs zijn passief; dat wil zeggen dat ze een onrechtmatige manier hebben gevonden om er zonder veel inspanning wat extra's bij te krijgen. De meeste fraude heeft betrekking op het niet opgeven van inkomen van een partner (samenwoonfraude) of vermogen. In vergelijking met het WW-/WAO-fraudebestand komt zwartwerken veel minder voor.

Over het algemeen is financieel gewin de centrale motivatie om te frauderen. De omstandigheden van waaruit gefraudeerd wordt, verschillen echter. We onderscheiden hier zes typen van fraudeurs. In de eerste plaats zijn er mensen met een gebrekkig normbesef. Het zijn mensen die zich in hun leven weinig gelegen laten liggen aan algemeen geldende normen of wettelijke normen. Hun deviante levensstijl is vaak de oorzaak van hun uitkeringsafhankelijkheid en vaak ook de oorzaak van onregelmatige relaties en wisselingen in huishoudensamenstelling. Vooral het laatste leidt er nogal eens toe dat een WWB-uitkering wordt verstrekt op basis van gegevens die niet meer actueel zijn. Veelvoorkomend zijn cliënten die een uitkering voor een alleenstaande ontvangen terwijl ze samenwonen met een partner met inkomen. Ook komt het regelmatig voor dat er in tegenstelling tot de verstrekte informatie geen kinderen meer bij de cliënt wonen. Het is lastig om deze groep van cliënten te bereiken. Uit de dossiers komt een beeld naar voren van mensen die niet gevoelig zijn voor de conventionele manier van voorlichting via een intakegesprek, folders of internet. De aanpak van fraude onder deze groep is gebaat bij een dwingendere manier van voorlichting en aanspreken. Daarnaast dient de consulent ten aanzien van deze groep van cliënten doortastender te zijn. In nogal wat gevallen is tijdens het opsporingsonderzoek gebleken dat signalen van fraude al eerder hadden kunnen worden opgemerkt, bijvoorbeeld omdat rekeningen (energie, woningbouwverenigingen, internet/telecom, etc.) op een andere naam dan die van de cliënt waren gesteld of omdat de cliënt eerder tegenstrijdige informatie verschaftte. Ook moeten consulenten alerter zijn op houding, gedrag of levensloop van cliënten die duiden op een verhoogde kans op normovertreding. Ten slotte moet consequenter worden toegezien op het nakomen van afspraken. In nogal wat fraudedossiers bleken cliënten niet of beperkt te reageren op oproepen (voor een gesprek met een consulent) zonder dat daarop adequaat werd gereageerd door de dienst.

Een tweede groep van WWB-fraudeurs wordt gevormd door mensen die over een lange tijd samenwoonfraude plegen zonder er op andere vlakken een uitgesproken deviante levensstijl op na te houden. Het gaat om oudere mensen met een stabiele relatie en een stabiel huishouden. Zij plegen doorgaans dubbele fraude omdat beiden vaak een uitkering hebben. Omdat de fraude dubbel is en de fraudeduur lang (soms zelfs enkele decennia), is het bedrag waarvoor de gemeente (en eventueel andere uitvoeringsinstellingen) benadeeld is, dermate opgelopen, dat eerlijk melden voor deze cliënten geen optie meer is. Enkele van deze cliënten geven achteraf aan dat de fraude en de kans op ontdekking hen al die jaren heeft beziggehouden en dat ontdekking in dit opzicht verlichting heeft gebracht. Een regeling voor spijtoptanten had deze fraudeurs mogelijk eerder over de drempel geholpen om de juiste informatie te verstrekken. Het lijkt wenselijk om vaker met deze groep van cliënten in contact te komen. Het contact is nu vaak minimaal omdat – vanwege de hogere leeftijd – de kans op re-integratie laag wordt ingeschat.

Een derde groep wordt gevormd door vrouwen die na een roerig relationeel leven – soms met huiselijk geweld – met behulp van een bijstandsuitkering opnieuw een zelfstandig leven hebben opgebouwd voor henzelf en hun eventuele kinderen. Fraude ontstaat bij deze groep op het moment dat zij weer gaan samenwonen met een partner met inkomen en dat niet melden. De reden voor het niet melden is dat deze vrouwen hun uitkering willen behouden zodat zij financieel onafhankelijk blijven van hun partner. Deze vrouwen willen hun hand niet hoeven ophouden, zeker niet indien zij kinderen uit een voorgaande relatie te verzorgen hebben en zeker ook niet indien het inkomen van hun nieuwe partner laag of onregelmatig is. Omdat deze groep voor zichzelf een duidelijke reden heeft om te frauderen, zijn zij met conventionele voorlichting moeilijk tot ander gedrag te brengen. Preventie en bestrijding van fraude onder deze groep vergt net als bij de eerste groep (met een gebrekkig normbesef) frequent en dwingend face to face contact.

In het verlengde van bovenstaande groep zijn er WWB-cliënten die fraude plegen vanuit extreme persoonlijke omstandigheden. In de eerste plaats zijn dit mensen met psychische problemen die dermate groot zijn dat deze hen niet alleen bemmeren om te werken, maar ook om deel te nemen aan het algehele maatschappelijke verkeer. Deze groep lijkt op een eerder beschreven groep van UWV-cliënten. Fraude komt bij deze mensen voort uit het gebrek aan grip op het leven.

Gebrek aan grip is ook de oorzaak van fraude bij een andere groep van cliënten die zich op een gegeven moment terugvonden in een extreme omstandigheid. Het gaat om mensen van wier zwakke positie (vanwege verstandelijke vermogens, schulden, verslaving) misbruik is gemaakt door derden met fraude als gevolg. In de meeste gevallen van mensen die de grip op hun situatie zijn kwijtgeraakt, is het duidelijk dat de mogelijkheden van gemeenten beperkt zijn om fraude te voorkomen. Een effectieve aanpak van het fraudegedrag lijkt alleen haalbaar indien die wordt gecombineerd met psychosociale hulpverlening (maatschappelijk werk, verslavingszorg, schuldhulpverlening, etc.).

De laatste groep met een significante omvang is de groep van nalatigen. In de bestanden van de opsporingsdiensten komen deze overigens beperkt voor, omdat deze zaken over het algemeen met een schriftelijke beschikking worden afgedaan. Het gaat voornamelijk om witte fraudezaken waarvan aard en omvang met het raadplegen van Suwinet snel duidelijk worden en opsporingsonderzoek achterweg kan blijven. Vanwege deze 'geautomatiseerde opsporing' wordt met de meeste witte fraudeurs niet gesproken (bijvoorbeeld in het kader van een verhoor). Hun motieven zijn daardoor buiten beeld van dit onderzoek gebleven. Op basis van de enkele zaken die wel in onderzoek zijn genomen, ziet het ernaar uit dat vooral een combinatie van nalatigheid, laksheid en vergeetachtigheid heeft geleid tot onrechtmatige uitkering van WWB. Verbetering van de detectie van witte fraude is echter een belangrijk aandachtspunt. Van een echte koppeling tussen het WWB-register en dat van de Belastingdienst is nog geen sprake. Gegevens worden nu nog handmatig vergeleken met behulp van Suwinet. Dit gebeurt vaak alleen bij de intake en soms nadien, als een gesprek tussen cliënt en consulent daar aanleiding toe geeft.

Samenvattend overzicht WWB

Aanknopingspunten voor beleid, preventie en handhaving	Toelichting	Doelgroep	Omvang doelgroep in steekproef	Schatting omvang doelgroep binnen totale populatie fraudeurs ¹
Maak de voorlichting dwingender.	Pas een dwingender manier van voorlichting toe op het moment dat men inschat dat er kans op fraude is.	Gemakzuchtigen, vrouwen die zelfstandigheid willen bewaren.	52% (N=44)	>52%
Versterk de detectie door consulenten.	Laat consulenten alerter zijn op dossiers en eventuele tegenstrijdigheden in verhalen van cliënten.	Gemakzuchtigen.	37% (N=31)	>37%
Reageer meteen als cliënten hun afspraken niet nakomen.	Laat cliënten niet lopen op het moment dat zij niet reageren op een uitnodiging voor een gesprek met een consultant.	Gemakzuchtigen.	37% (N=31)	>37%
Laat cliënten hun RMF naar de dienst brengen.	Domiciliefraude kan worden bemoeilijkt door cliënten maandelijks bij de dienst te ontbieden voor het inleveren van hun RMF.	Plegers van domiciliefraude.	7% (N=6)	5-10%
Overweeg een regeling voor spijtoptanten.	Geef cliënten de mogelijkheid om hun onrechtmatige gedrag te melden door straf-/boetevermindering in het vooruitzicht te stellen.	Gemakzuchtigen, met name heimelijke duurzame partners.	13% (N=11)	10-20%
Blijf aandacht besteden aan moeilijk bemiddelbare groepen.	Houd periodiek contact met alle cliënten, ook als deze vanwege leeftijd moeilijk zijn te re-integreren.	Gemakzuchtigen (50-plussers).		
Integreer fraudebestrijding met hulpverlening.	Combineer bestuurlijke afhandeling van fraude met psychosociale hulpverlening.	Cliënten met ernstige problemen, kwetsbare cliënten.	7% (N=6)	5-10%
Koppel bestanden.	Breid de suwinet-check uit met daadwerkelijke koppeling van bestanden.	Alle typen.		
Stimuleer tipgevers.	Opsporing van zwartwerk en samenwoonfraude is sterk afhankelijk van de bereidheid van mensen om de gemeente te tippen.	Alle typen.		
Stem af met handhavers van de Leerplichtwet.	Overtreding van de Leerplichtwet zal in voorkomende gevallen een signaal voor domiciliefraude zijn.	Plegers van domiciliefraude.	7% (N=6)	5-10%

¹ In de bijlage 'Methodologische overwegingen' worden de waarden in deze kolom toegelicht.

Literatuur

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

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

Heijden, van der, P., Gils, G., Laudy, O. (2005). Regelovertreding in de WAO, WW en ABW/WWB in 2004 (vergeleken met de jaren 2000 en 2002). *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag*.

Verkoren, A., Sigtenhorst, R. van den, Ruimschotel, D. (2002). Naleving van sociale zekerheid. Onderzoek naar naleving van regels in de Abw, WW en WAO. *Compliance Methodology Consultants, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag*.

Berkhout, A., Renooy, P., Waveren, van, R. (2001). Zwarte Bijstandsfraude. Beleid ter voorkoming en bestrijding. *Regioplan Onderzoek Advies en Informatie B.V. in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag*.

Slooten, J., Verbrugh, H. (1996). Uitkeringsfraudeurs aan het woord. *Gak Nederland bv afdeling statistiek en onderzoek sector beleidsonderzoek en advies*.

Bunt, S., Aalst, van der, M. (2003). Risicosturing bijstandsfraude inventarisatie van methodieken. *Research voor Beleid, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag*.

Mitton, L. (2009). Factors affecting compliance with rules: Understanding the behaviour and motivations behind customer fraud. *University of Kent, in behalf of the Department for Work and Pensions*.

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

Wensveen, van, D. (2009). UWV Handhaving rechten en plichten 2008. Onderzoek onder uitkeringsgerechtigden naar kennis en houding ten aanzien van rechten en plichten. *TNS Nipo*.

Heersink, W., Pelgrom, W. (2009). Eindrapportage project nalevingscommunicatie (conceptversie). *Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag*.

Mijn, van der, T. (2009). Oorzaken en factoren van uitkeringsfraude in Overijssel. *Universiteit Twente, in opdracht van het Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding*.

BIJLAGE 1 Methodologische overwegingen

Voorliggend onderzoek is uitgevoerd in twee fasen. In de eerste fase is nagegaan welke mogelijkheden er zijn om tot een kwantitatief onderzoek naar fraudemotieven te komen. De volgende mogelijkheden zijn in overweging genomen:

- onderzoek op basis van bestaande registraties zoals die worden bijgehouden door UWV, SVB en gemeenten (bijeengebracht door CBS);
- schriftelijke of telefonische enquête onder frauderende cliënten;
- face-to-face gesprekken met frauderende cliënten;
- onderzoek waarin dossiers van frauderende cliënten worden bestudeerd.

We bespreken hier kort de bevindingen en lichten onze uiteindelijke keuze voor dossieronderzoek toe.

Bestaande registraties

In de oriëntatie is snel duidelijk geworden dat een empirisch onderzoek op basis van bestaande bestanden niet mogelijk is. In de bestanden van de uitvoerende diensten en gemeenten is namelijk niets opgenomen over motieven; daarnaast zijn er ook vrijwel geen aanknopingspunten voor motieven af te leiden. In de eerste plaats is het aantal achtergrondvariabelen daarvoor te beperkt. In de tweede plaats is de betrouwbaarheid van deze variabelen nogal eens onzeker, zeker wat betreft de variabelen die niet direct relevant zijn voor de afhandeling van de zaak.

Schriftelijke of telefonische enquête

Een enquête onder een steekproef van frauderende cliënten bleek vanuit methodologisch en praktisch oogpunt niet mogelijk.

Het methodologische bezwaar komt voort uit de gevoeligheid van het onderwerp. Het is niet te verwachten dat veel fraudeurs in een enquête openheid zullen geven over hun gedrag. In de eerste plaats zien zij daarin wellicht een risico op (verdere) vervolging. In de tweede plaats omdat een deel het eigen gedrag waarschijnlijk niet als frauduleus ziet. Zo zullen bijvoorbeeld nogal wat mensen die tijdelijk samenwonen of incidenteel zwartwerken dat niet als fraude ervaren. Het zal evenwel nog moeilijker zijn om degenen die in de enquête hun fraude bekennen, vervolgens te ondervragen over hun motieven. De dossiers leren op dit punt dat fraude vaak gelieerd is aan ingewikkelde situaties en dat fraudeurs hun gedrag neutraliseren door zich te bedienen van oneigenlijke redenen. Zo zal een frauderende cliënt bijvoorbeeld benadrukken dat hij/zij het geld nodig had voor de verzorging van zijn/haar kind en zal hij/zij eventuele andere persoonlijke problemen die aanleiding waren voor de fraude buiten beschouwing laten. Met een enquête is er geen direct contact met een onderzoeker die kan doorvragen en zullen uiteindelijk vooral de neutralisaties (oneigenlijke redenen) worden waargenomen. Daarnaast zullen veel cliënten moeite hebben om te reflecteren op hun eigen gedrag en motieven en zullen zij benadrukken dat de regels onduidelijk zijn en dat ze zich niet bewust zijn geweest van hun fraude.

Een tweede methodologisch bezwaar is dat met een enquête problemen zullen ontstaan met de representativiteit. Wanneer aselect cliënten worden benaderd, is de kans groot dat vooral de 'niet-weters' en 'niet-kunners' bereid zijn om mee te doen. Het zal lastig zijn om met name de bewuste overtreders (de 'niet-willers') te bereiken.

Face-to-facegesprekken

Uit kwalitatief oogpunt zijn face-to-facegesprekken met fraudeurs de meest wenselijke optie, mits het lukt om zowel niet-weters, niet-kunners als niet-willers te benaderen. Het persoonlijke gesprek biedt mogelijkheden om met een cliënt dieper in te gaan op het ontstaan van de fraude en de omstandigheden die daaraan hebben bijgedragen.

Praktisch bleken face-to-facegesprekken echter geen optie. Een representatief beeld zou een aanzienlijke steekproef vergen en een aanzienlijk hoger onderzoeksbudget.

Dossieronderzoek in combinatie met gesprekken met inspecteurs

Uiteindelijk is gekozen voor een dossieronderzoek in combinatie met interviews met de behandelende inspecteurs. Met deze manier van werken kon in betrekkelijk korte tijd tot een analyse van een groot aantal fraudedossiers worden gekomen.

Ten behoeve van het dossieronderzoek zijn de volgende stappen gezet:

- Via de leden van de begeleidingscommissie zijn inspecteurs van uitvoeringsinstellingen en gemeenten benaderd met het verzoek om twintig recente dossiers uit het archief te halen. Daarbij is aangegeven dat het afgeronde dossiers moesten zijn uit 2009, die representatief zijn voor de handhavingspraktijk en die tezamen een mix vormen van verschillende fraudetypen (zwarte fraude, witte fraude, toeslagenfraude, etc.).
- Tijdens het gesprek met de inspecteurs zijn de dossiers stuk voor stuk besproken volgens een checklist. Belangrijke items daarin waren: wat is er precies gebeurd (om welke onrechtmatigheden gaat het), redenen die de cliënt zelf opgeeft, motief dat de inspecteur vermoedt, leefsituatie van de cliënt, betrokkenheid van derden en ten slotte ideeën over hoe de fraude van het specifieke dossier voorkomen had kunnen worden.
- De informatie uit de gesprekken is schriftelijk vastgelegd in formulieren. De kernpunten zijn vervolgens ook vastgelegd in een Excelbestand (waarmee later overzichten zijn gemaakt).

Hoewel niet direct met de fraudeur zelf kon worden gesproken, verschaftte het dossier in combinatie met de ervaringen van de inspecteur over het algemeen een goed beeld van de fraude en de omstandigheden waarin deze gepleegd werd. De ervaringen hebben geleerd dat het motief vaak financieel gewin was, maar dat daarachter veel verschillende verhalen zaten. Soms zaten achter deze verhalen ook weer andere verhalen. De dossiers hadden daarmee een soort gelaagdheid.

Een belangrijk bezwaar van deze methode dat niet kon worden weggenomen, betreft de beperktheid van de steekproef. Met het dossieronderzoek zijn alleen de fraudeurs in beeld gebracht waartegen een onderzoek is ingesteld. Zoals in het eerste hoofdstuk is aangegeven, is de steekproef van dit onderzoek daardoor niet representatief voor de gehele populatie fraudeurs.

Desondanks kunnen er wel uitspraken worden gedaan over hoe de steekproef (en de daarin onderscheiden typen van fraudeurs) zich waarschijnlijk verhoudt tot de totale populatie. In de drie overzichtstabellen die in de conclusies zijn opgenomen, is per fraudeurstype aangegeven hoe de steekproef zich waarschijnlijk ver-

houdt tot de totale populatie van fraudeurs. Hieronder volgt een toelichting over de onder- en oververtegenwoordigde groepen:

Ondervertegenwoordigd in de steekproef zijn:

- Witte fraudeurs: witte fraude komt vaak aan het licht door bestandskoppeling. De omvang van witte fraude blijft daarmee vaak beperkt en wordt doorgaans afgedaan met een schriftelijke beschikking zonder tussenkomst van een inspecteur. Het percentage witte fraudezaken zal daarmee in de totale populatie aanzienlijk hoger liggen dan in de steekproef.
- Incidentele fraudeurs: dit betreffen cliënten die incidenteel zwartwerken zonder dat te melden bij de uitvoeringsinstelling. Vanwege het incidentele karakter valt deze vorm van fraude minder op bij zowel uitvoeringsinstellingen als potentiële tipgevers. Ten opzichte van de totale populatie zal deze groep in de steekproef daarom ondervertegenwoordigd zijn.
- Administratief onbekwamen: omdat beheersing van taal een voorwaarde is voor een goed begrip van regels en het daarmee een factor is bij naleving, is het aannemelijk dat de groep administratief onbekwamen vooral uit allochtonen (eerste generatie) bestaat. In 2006 was 2,7% van de WW-cliënten 'eerste generatie allochtoon'. Voor de WAO/WIA ligt dit percentage op 6,8. Wij schatten hiermee in dat het percentage mensen dat moeite heeft de regels te begrijpen, iets groter is dan 3% (die uit de steekproef naar voren kwam), vooral omdat er naast allochtonen ook nog autochtonen moeite zullen hebben vanwege opleidingsniveau/verstandelijke vermogens.
- Gemakzuchtigen: gemakzuchtigen plegen op een passieve wijze fraude. Hiermee blijven zij bij uitstek buiten het zicht van de inspecteurs van gemeenten en potentiële tipgevers. In de totale populatie fraudeurs zullen daarom relatief meer gemakzuchtigen zitten dan in de steekproef.

Oververtegenwoordigd in de steekproef zijn:

- Ondernemende fraudeurs: naarmate fraudeurs hun illegale praktijken grootschaliger aanpakken, zal voor hen de pakkans doorgaans toenemen. Inkomsten zullen moeilijker te verbergen zijn en de kans zal toenemen dat mensen er aanstoot aan nemen en vervolgens de uitvoeringsinstelling tippen. Het is daarmee aannemelijk dat in de steekproef procentueel meer ondernemende fraudeurs zitten dan in de totale populatie van fraudeurs.

Research voor Beleid
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG Zoetermeer
tel: 079 32 22 222
fax: 079 32 22 212
e-mail: info@research.nl
www.research.nl