

Fraude in Beeld

Deel II

**Verantwoording, resultaten en
implicaties**

Voorwoord

Voorjaar 2005 nam het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten het initiatief een onderzoek te laten uitvoeren naar het wat, waar en waarom van fraude, alsook naar de aanpak ervan. Dit initiatief kwam voort uit de behoefte om, naar analogie van het nationaal dreigingsbeeld van de Nederlandse Politie, te beschikken over een toekomstverkenning naar ontwikkelingen op het terrein van fraude waarop de bijzondere opsporingsdiensten taken en rollen vervullen. Het onderzoek kreeg de titel Fraude in Beeld. De uitvoering daarvan was in handen van een projectgroep, bestaande uit onderzoekers van de bijzondere opsporingsdiensten. Een stuurgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de betrokken diensten en departementen, trad op als gedelegeerd opdrachtgever. Voorliggend rapport is hiervan het resultaat. Het voorziet in een methodologische verantwoording, beschrijft de onderzoeksresultaten en gaat in op de implicaties daarvan voor kennis- en methodiekontwikkeling en handhaving.

Door een groot aantal mensen is actief medewerking verleend aan dit onderzoek. Een woord van dank gaat in de eerste plaats uit naar alle respondenten en externe bureaus die onze dataverzameling mogelijk hebben gemaakt. Daarnaast bedanken wij enkele personen die geen deel uitmaakten van de projectgroep maar als auteur wel hun bijdrage hebben geleverd aan enkele hoofdstukken van dit rapport of aan Deel III: Sjoerd Goslinga (Deel II, hoofdstuk 2 en 4), Robert Bood (Deel II, hoofdstuk 6) en Masja van Bommel (Deel III, hoofdstuk 6). Dank zijn wij ook verschuldigd aan alle wetenschappers die Fraude in Beeld mondeling dan wel schriftelijk van hun commentaar hebben voorzien: Henk van de Bunt, Henk Elffers, Cyril Fijnaut, Nan Dirk de Graaf, Bob Hoogenboom, Marcel Pheijffer en Willem-Jan Verhoeven. Ook alle anderen die steeds op constructieve wijze Fraude in Beeld hebben becommentarieerd willen wij danken, in het bijzonder Peter Pronk en Peter Sodenkamp. Voor versiebeheer en de verwerking van de tekst bedanken wij Sylvia van Heck en Nettie van Helvoort. Niet in de laatste plaats bedanken wij de Stuurgroep Fraude in Beeld voor de samenwerking, hun nuttige inbreng en de mogelijkheid die zij ons hebben geboden dit onderzoek tot een goed einde te brengen.

December 2006, de projectgroep Fraude in Beeld:

Eggo Bert Smid (projectleiding procesmatig), Adriaan Denkers (projectleiding inhoudelijk), Ellen van den Berg (eindredactie Deel II), Cris de Bouter, Christine Damaisjah, Chris van Kooten (tot 1 januari 2006), Paul Minnebo, Simone N'Diaye-van den Berg, Joost van Onna (vanaf 1 januari 2006) en Harrie Siebelink (tot 1 april 2006)

Ten geleide

Enige opmerkingen over de methodologie van het onderzoek Fraude in Beeld¹

Prof. dr. H. Elffers, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, Leiden

Het onderzoek Fraude in Beeld is een gedurfde poging om de kennis omtrent waar fraude voorkomt, en hoe die bestreden wordt en kan worden, door empirisch onderzoek een stap voorwaarts te brengen.

De gebruikte methodologie is alleszins verdedigbaar en kan de conclusies uit het rapport dragen.

Grootste punt van zorg is dat, begrijpelijkerwijs, methodenontwikkeling en -toepassing gelijk op gegaan zijn. Daardoor loopt men risico dat sommige van de ontwikkelde methoden, die pas éénmaal op de proef zijn gesteld, een tweede test, op nieuwe gegevens, niet in alle opzichten kunnen doorstaan.

Geadviseerd wordt daarom in vervolgstudies nader onderzoek te doen naar:

- de gevoeligheid van de clustermethodiek en de ontwikkelde index voor variatie in de basisgegevens;
- kruisvalidatie van de fraude-index op een deel van de bestaande gegevens, en op de proef stellen van de index met nieuw materiaal in volgende jaren;
- herhaling van de handhaversstudie op een aselechte steekproef van handhavers;
- kruisvalidatie van de ondernemersstudie op een deel van de bestaande gegevens, en op de proef stellen van de index met nieuw materiaal in volgende jaren.

Prof. dr. H.G. van de Bunt en drs. W.J. Verhoeven, Erasmus Universiteit, Rotterdam

Het project Fraude in Beeld getuigt van grote inspanningen die door de onderzoekers zijn verricht op een onderzoeksterrein dat goeddeels nog onontgonnen is. Wij onderschrijven het belang van een dergelijk onderzoek.

Wij onderschrijven de keuze om te beginnen met een exploratie van de aard en omvang van de fraude (clusteranalyse) en om vervolgens het verkregen beeld op basis van 'harde' gegevens uit te breiden (discriminantanalyse). Echter, het benoemen van potentieel problematische branches kan tal van ongewenste effecten sorteren (het kan stigmatiserend werken). Het is daarom van groot belang dat deze benoeming goed gefundeerd plaatsvindt.

¹ Deze teksten zijn gebaseerd op uitvoeriger schriftelijk commentaar dat de wetenschappers opstelden op verzoek van de Stuurgroep Fraude in Beeld.

Dit roept enkele vragen op:

- Waarom is er gekozen voor de insteek op branches? De onderzoekers beperken zich hierdoor tot fraudevormen die *onderscheidend* zijn, met als gevolg dat de fraudevorm die in alle branches voorkomt (en dus in zekere zin maatschappelijk het meest schadelijk is) niet wordt meegenomen. In plaats van het clusteren van branches kunnen modus-operandigegevens geclusterd worden. Deze strategie komt neer op het zoeken naar de rode draden die door alle branches heen lopen.
- Leiden de gebruikte gegevens daadwerkelijk tot een zo breed mogelijk beeld van de fraudeproblematiek? Feitelijk wordt, omdat de kennis is geput vanuit de vier betrokken bijzondere opsporingsdiensten, het functioneel parket en fiscale gegevensbestanden, vanuit specifieke blikvelden naar het fraudeterrein gekeken. De zogeheten ‘horizontale’ fraude en de internationale aspecten van fraude (supranationale aanpak; grensoverschrijdende modus operandi; et cetera) zijn vermoedelijk onderbelicht gebleven.
- Waarom is bij de naamgeving van de clusters gekozen voor typering van individuen? De inhoud van de clusters gaat over branches, wat leidt tot verwarring over het type variabelen. Variabelen gemeten op verschillende analyseniveaus (persoons-, organisatie- en branchekenmerken) lopen nu door elkaar heen. Het zou de voorkeur verdienen om *binnen* persoonsvariabelen, organisatiekenmerken, branches e.d. te onderscheiden naar de mate van het frauderisico.

Wij onderschrijven het belang van het ontwikkelen van een instrument waarmee de stand van zaken met betrekking tot fraude bij herhaling in beeld gebracht kan worden. De fraude-index is hiervoor een geschikt instrument. Omdat de constructie van de fraude-index uit verschillende stappen bestaat, is de uiteindelijke index weinig inzichtelijk. Het is onduidelijk wat de fraude-index daadwerkelijk meet en wat er precies mee vergeleken kan worden. Het verdient de voorkeur om meer aandacht te besteden aan het ontwikkelen van belangrijke fraude-indicatoren op basis van ‘harde’ gegevens, die dienst kunnen doen voor de constructie van de index. Een betere benutting van algemene en meer specifieke bevindingen en theoretische inzichten uit de criminologische literatuur kan hierbij helpen.

Ten slotte: als het de bedoeling is dit onderzoek periodiek te herhalen moet de kracht in de beperking gezocht worden. Het herhalen van de clustering en het identificeren van (profiel)branches is niet zinvol omdat, gezien de gebruikte gegevens, waarschijnlijk andere indelingen gevonden zullen worden. De ambities ten aanzien van de fraude-index moeten worden teruggeschroefd: geen voorspeller meer maar een monitorinstrument.

Als laatste valt ons op dat betrekkelijk weinig gebruik gemaakt wordt van bij de bijzondere opsporingsdiensten aanwezige gegevens uit de controle en opsporing. Te veel wordt informatie verzameld via vragenlijsten, te weinig wordt geput uit eigen leggers en dossiers. Wat zijn de mogelijkheden om in het kader van wetenschappelijk onderzoek gegevens op individueel niveau te koppelen uit verschillende bestanden van de bijzondere opsporingsdiensten? Zulke koppelingen zijn buitengewoon belangrijk voor het verrichten van onderzoek naar de fundamentele vraag welke variabelen voorspellend zijn voor regelovertredend gedrag.

Prof. dr. Nan Dirk de Graaf, Radboud Universiteit, Nijmegen

Het is een lovenswaardig streven om sociaalwetenschappelijke kennis aan te wenden om meer zicht en greep te krijgen op fraude. Goede wetenschap kenmerkt zich door de integratie van theorievorming en een kwalitatief hoogstaande empirische basis. Met in achtneming dat bij de studie van intentioneel geheime handelingen de betrouwbaarheid van gegevens moeilijk is te beoordelen en de theorievorming verder is dan deze studie doet vermoeden, ben ik van mening dat dit zeer grootschalig opgezette onderzoek een schat aan informatie oplevert om de fraude in de toekomst gerichter en wellicht efficiënter te kunnen aanpakken. Methodologisch zijn soms niet altijd de meest optimale keuzes gemaakt en de onderzoekers hebben soms last van zogenaamde selectie-effecten in hun data, maar die hebben naar mijn mening weinig invloed op de algemene conclusies. Ik heb vooral kritiek op de nadruk van normatieve verklaringen in de multivariate analyses, aangezien daardoor kansen worden gemist. Het is niet opmerkelijk dat uit een analyse blijkt dat als men normen niet zo nauw neemt, men makkelijker fraudeert. Indien de overheid wil weten hoe fraude doeltreffend aangepakt kan worden, dan is het wenselijk dat men realiseert dat de opgenomen normen veelal een intermediaire rol in de analyses hebben. Weglating van de normen in de analyses laat zien dat (a) de mogelijkheden die er voor fraude bestaan, (b) de behandeling door handhavers en (c) afschrikking er wel toe doen. Door op zoek te zijn naar maximale verklaring van de variantie in de afhankelijke variabele worden relevante indirecte invloeden in de uiteindelijke modellen weggelaten en daardoor verwaarloosd. Beleid kan eenvoudiger aan bovenstaande drie kenmerken sleutelen dan aan normen.

Een tweede algemeen punt van kritiek betreft het ontbreken van een inschatting van de verliesposten, waarbij uiteraard de inschatting van bijvoorbeeld milieufraude enig creatief denken vereist. Bij welke hoofdvormen van fraude hebben we te maken met veel kleine fraudeurs en bij welke hoofdvormen met enkele grote fraudeurs? Is de totale verliespost van vele kleine fraudeurs wellicht schadelijker voor het collectief (denk aan kleine criminaliteit) dan van enkele grote fraudeurs die politiek wellicht spraakmakender zijn? Desalniettemin ben ik het eens met de mening van het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten dat met dit onderzoek een forse stap voorwaarts wordt gezet en dat het een positief teken is dat de overheid in staat is een dergelijk grootschalig onderzoek, waarbij zoveel diensten en ministeries zijn betrokken, binnen afzienbare tijd weet af te ronden.

Inhoud

Voorwoord	3
Ten geleide	5
Inhoud	9
Afkortingen	13
1 Probleemstelling en verantwoording	17
1.1 Aanleiding	17
1.2 Doelstellingen	21
1.3 Onderzoeksvragen	22
1.4 Uitgangspunten en afbakening	22
1.4.1 Fraude	24
1.4.2 Persoon	26
1.4.3 Omgeving	27
1.4.4 Handhaving	28
1.5 Het onderzoek	29
1.5.1 Fraude van nu (onderzoek 1)	30
1.5.2 Verwachtingen van fraude (onderzoek 2)	31
1.5.3 Ondernemers over fraude (onderzoek 3)	32
1.5.4 Handhavers over fraude (onderzoek 4)	33
1.5.5 Fraude in scenario's (onderzoek 5)	34
1.5.6 Onderzoeken schematisch op een rij	34
1.6 Leeswijzer	36
2 Fraude van nu	37
2.1 Inleiding	37
2.2 Methode van onderzoek	39
2.3 Een beschrijving van de resultaten	40
2.3.1 De belangrijkste vormen van fraude	40
2.3.2 Voorbeelden	41
2.3.2.1 Voorbeelden uit de praktijk van AID-DO	41
2.3.2.2 Voorbeelden uit de praktijk van de FIOD-ECD	43
2.3.2.3 Voorbeelden uit de praktijk van de SIOD	44
2.3.2.4 Voorbeelden uit de praktijk van VROM-IOD	45
2.3.3 Sectoren en branches waar fraude voorkomt	46
2.3.4 Branches met de meeste fraude en de redenen daarvoor	56
2.3.5 Branches met de minste fraude en de redenen daarvoor	61
2.4 Fraudeclusters	63
2.5 Samenvatting en conclusies	67

3	Verwachtingen van fraude	71
3.1	Probleem-, doel- en vraagstelling	71
3.1.1	Theoretisch kader	72
3.1.2	Centrale concepten (aannames), hypothesen en fraude-indicatoren	74
3.1.3	Dit onderzoek	78
3.2	Methode	79
3.2.1	Bestandsopbouw: gegevens en bronnen	79
3.2.2	Theoretische concepten in schalen en hun samenhang met regelovertreding	80
3.2.2.1	Geconstateerde regelovertredingen	80
3.2.2.2	Instabiliteit	81
3.2.2.3	Economische ontwikkeling	84
3.2.2.4	Crisis	85
3.2.2.5	Afschrikking	87
3.2.2.6	Ex-fraudeurs met zwakke binding	88
3.2.2.7	Buitenlandse rechtspersonen	90
3.2.2.8	Grote dossiers	92
3.2.2.9	Schalen: samenvatting	93
3.2.3	Opzet van analyses	95
3.3	Resultaten	97
3.3.1	De fraude-index	97
3.3.2	Profielbranches	102
3.3.3	Fraudeclusters, profielbranches en andere branches geïndexeerd	106
3.4	Ter afsluiting	108
3.4.1	De fraude-index	110
3.4.2	Profielbranches	113
3.4.3	Keuze van clusters en branches	114
4	Ondernemers over fraude	119
4.1	Inleiding	119
4.1.1	Motieven en beïnvloeding	120
4.1.2	Doel en onderzoeksvragen	124
4.2	Methode van dataverzameling en beschrijving van de resultaten	125
4.2.1	Procedure	125
4.2.2	Steekproef en respons	126
4.2.3	Respondenten	126
4.2.4	Verdere operationalisaties	129
4.3	Samenhang tussen variabelen en analyse van regelovertreding	139
4.3.1	Samenhang tussen de variabelen	139
4.3.2	Regressieanalyse	141
4.4	Verschillen tussen clusters	142
4.4.1	Gemiddelden	143
4.4.2	Correlaties	144
4.4.3	Regressieanalyses per cluster	145

4.5	Verschillen tussen domeinen van regelgeving	147
4.5.1	Gemiddelden	147
4.5.2	Correlaties	148
4.5.3	Regressieanalyses	150
4.6	Interacties	151
4.7	Ter afronding	154
4.7.1	Determinanten van regelovertreding	154
4.7.2	De aanpak van regelovertreding	156
4.7.3	Verschillen tussen clusters	157
5	Handhavers over fraude	159
5.1	Inleiding	159
5.1.1	Het instrumentele en normatieve model van handhaving	160
5.1.2	De inzet van handhavingsinstrumenten	164
5.1.3	De relatie tussen inzet van handhavingsinstrumenten en regelnaleving	165
5.1.4	Specifieke onderzoeksvragen	166
5.2	Methode	168
5.2.1	Procedure	168
5.2.2	Deelnemers	169
5.2.3	Vragenlijst en schaalconstructies	171
5.3	Resultaten	178
5.3.1	Onderzoeksvragen en analyse	178
5.3.2	Gestelde en gerealiseerde doelen	180
5.3.3	Gestelde en gerealiseerde doelen per cluster	182
5.3.4	De inzet van handhavingsinstrumenten	184
5.3.5	De inzet van handhavingsinstrumenten en regelnaleving	187
5.3.6	De inzet van handhavingsinstrumenten en het aanpakken van daders	190
5.3.7	De inzet van handhavingsinstrumenten en het beperken van schade	192
5.3.8	De inzet van handhavingsinstrumenten en maatschappelijke veranderingen	194
5.4	Ter afsluiting	196
5.4.1	Samenvatting	196
5.4.1.1	Het instrumentele en normatieve model van handhaving	196
5.4.1.2	De inzet van handhavingsinstrumenten	198
5.4.1.3	De inzet van handhavingsinstrumenten en het realiseren van doelen	199
5.4.2	Kanttekeningen	201
5.4.3	Concluderend	202
5.4.4	Aanbevelingen	202
6	Scenariostudie Fraude in Beeld	205
6.1	Inleiding	205
6.2	Scenariodenken	206
6.2.1	De essentie van scenariodenken	207
6.2.2	Uitgangspunten van scenariodenken	207

6.2.3	Selecteren van relevante scenario's	208
6.2.4	Construeren van scenario's	209
6.2.5	Strategische conversatie	209
6.3	Het scenariokader	210
6.3.1	De schaal van onzekerheden	210
6.3.2	Sleutelonzekerheden	211
6.3.3	Selectie van de set van scenario's	217
6.4	Vier toekomstscenario's	218
6.4.1	Vrijstaat Oranje	219
6.4.2	Natuurlijk Nederland!	222
6.4.3	Gekleurde werelden	227
6.4.4	Wereldspel	231
6.5	Vergelijking van de scenario's	234
6.6	Onderzoekresultaten 'Fraude in Beeld' belicht	235
6.7	Conclusies	239
7	Samenvatting, conclusies en implicaties	243
7.1	Samenvatting van bevindingen	243
7.1.1	Fraude en branches: een bekend en een onbekend beeld	243
7.1.2	Oorzaken en motieven: determinanten van regelovertreding	244
7.1.3	Aanpak: handhavingsdoelen en -instrumenten	245
7.1.4	Dynamiek van fraudebeelden: toekomstscenario's	246
7.1.5	De tweede doelstelling: methodiekontwikkeling	247
7.2	Conclusies	248
7.2.1	Fraude en branches	248
7.2.2	Oorzaken en motieven	249
7.2.3	Handhaving	249
7.2.4	Methodiekontwikkeling	250
7.3	Implicaties	252
7.3.1	Implicaties voor kennis- en methodiekontwikkeling	252
7.3.2	Implicaties voor handhaving	254
	Literatuur	257
Bijlage 1	Samenstelling Stuurgroep Fraude in Beeld	265
Bijlage 2	Gemiddelde scores op de oorzaakschalen per cluster	267
Bijlage 3	Het gebruik van handhavingsinstrumenten per cluster	269
Bijlage 4	Het realiseren van de doelen	271

Afkortingen

ABC	Activity-based costing
AFM	Autoriteit Financiële Markten
AI	Arbeidsinspectie (Ministerie SZW)
AID-DO	Algemene Inspectiedienst Dienst Opsporing (Ministerie LNV)
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ATR	Advanced tax ruling
AVR	Afvalverwerking Rijnmond (bedrijf)
AVV	Arubaanse vrijgestelde vennootschap
BA	Beperkte aansprakelijkheid
BFT	Bureau Financieel Toezicht
BIK(-code)	Bedrijfsindeling Kamers van Koophandel
BOD	Bijzondere opsporingsdienst
BOOM	Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen
BTW	Belasting toegevoegde waarde (omzetbelasting)
B&U	Burgerlijke en utiliteitsbouw
BV	Besloten vennootschap
CBA	Centrale basisadministratie
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of wild fauna and flora
CPB	Centraal Planbureau
CTG	College Tarieven Gezondheidszorg
DNB	De Nederlandsche Bank
ECD	Economische Controledienst (Ministerie EZ)
EVOA	Europese verordening voor de overbrenging van afvalstoffen
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FIB	Fraude in Beeld
Finec	Fraude en financieel economische criminaliteit
FIOD	Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (Belastingdienst)
FP	Functioneel parket (OM)
GDR	Group Decision Room
GEFIS	Geïntegreerd fraudeinformatiesysteem (FIOD-ECD)
ID	Identiteit
IE	Intellectueel eigendom
IMPEL	European network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law
IOD	Inlichtingen- en opsporingsdienst
ISMA	Interne norm, Sociale norm, Mogelijkheden voor regelovertreding en Afschrikking
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat (Ministerie V&W)

IWI	Inspectie Werk en Inkomen
KLPD	Korps landelijke politiediensten
LNv	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
M	Meld Misdaad Anoniem
MINAS	MINeralen AangifteSysteem
MKZ	Mond- en klauwzeer
MOE-landen	Midden- en Oost-Europalanden
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NCR	Nationale Coöperatieve Raad voor land en tuinbouw
NIWO	Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NV	Naamloze vennootschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OLAF	Office Européen de Lutte Anti-Fraude
OM	Openbaar Ministerie
OV	Overheid
POP	Plattelandsontwikkelingsprogramma
R&D	Research and Development
RFL-meldingen	Regionaal Fraudeloketmeldingen
RGD	Rijksgebouwendienst (Ministerie VROM)
RSG	Regeling Structuurverbetering glastuinbouw
SBI	Standaard bedrijfsindeling (van CBS)
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (Ministerie SZW)
SOB	Sector Ondersteuning Bedrijfsvoering
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TLN	Transport en Logistiek Nederland (branchevereniging)
TFS	Trans-frontier shipment
UA	Uitgesloten aansprakelijkheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VKC	Vastgoedkenniscentrum (Belastingdienst)
VGEM	Veiligheid, gezondheid, economie en milieu
VIHB	Vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars van afvalstoffen
VNO	Verbond van Nederlandse Ondernemingen
VpB	Vennootschapsbelasting
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VT	Voorlopige teruggaaf
VWA	Voedsel en Waren Autoriteit
WA	Wettelijke aansprakelijkheid
WCK	Wet op het consumentenkrediet
WED	Wet economische delicten
WGT	Wet inzake de geldtransactiekantoren
WTB	Wet toezicht beleggingsinstellingen

WTK	Wet toezicht kredietwezen
WTO	World Trade Organisation
WTT	Wet toezicht trustkantoren
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan
ZZP	Zelfstandige zonder personeel

HOOFDSTUK 1

Probleemstelling en verantwoording

1.1 Aanleiding

De belangstelling voor wetenschappelijke kennis van handhaving groeit.

De notie die hieraan ten grondslag ligt, en inmiddels door veel politici en ambtenaren is omarmd, is dat die kennis een bijdrage kan leveren aan het stimuleren van regel naleving en het ontmoedigen van regel overtredingen.

Illustratief voor die groeiende belangstelling is het aantal (wetenschappelijke) publicaties over handhaving (zie onder andere: Bruinsma e.a., 2001; Coolsma en Wiering, 2001; Boek en Visser, 2004; KLPD/DNRI, 2005). Ook het aantal wetenschappelijke onderzoeken naar handhaving en – meer specifiek – fraude is hiervoor tekenend. De afgelopen decennia steeg dat aantal aanzienlijk. Zo levert het invoeren van de termen ‘handhaving’ en ‘fraude’ in ‘Google Wetenschap’ over de periode 1985 tot 1990 respectievelijk 32 en 225 hits op. Voor diezelfde periode levert de combinatie van die twee begrippen slechts 2 hits op. Doen we hetzelfde voor de periode tussen 1995 en 2000, dan treffen we die begrippen al aanzienlijk vaker aan (respectievelijk: 304, 1440 en de combinatie 34). Nog vaker geldt dit voor de periode tussen 2000 en 2005: het begrip handhaving treffen we 1110 keer aan, het begrip fraude 2910 keer en de combinatie handhaving/fraude 137 keer.

Niet alleen de omvang van de vraag naar wetenschappelijke kennis groeide, ook de aard van kennisvragen veranderde. Onder handhavers groeide het besef dat bestaande kennis van regel naleving/-overtreding niet toereikend was. Zij hadden in toenemende mate behoefte aan inzicht in de oorzaken van fraude, aan kennis op welke plaatsen welke ernstige vormen van fraude (gaan) plaatsvinden en aan inzicht in effectieve manieren waarop de overheid fraude kan voorkomen, beheersen en bestrijden. De context waarbinnen die behoefte zich ontwikkelde, kenmerkt zich door maatschappelijke dynamiek, een veranderde visie op handhaving en een groeiende ambitie van de bijzondere opsporing.

Maatschappelijke ontwikkelingen

Binnen de handhaving bestaat in toenemende mate onzekerheid over de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen op fraude en op effectieve handhaving. Onze wereld lijkt

zich in een versneld tempo te individualiseren, informaliseren, informatiseren, internationaliseren en intensiveren (Schnabel, 2000). Het is onduidelijk op welke wijze deze ontwikkelingen van invloed zullen zijn op fraude en op de wijze waarop de handhaving hieraan het best het hoofd kan bieden.

Als gevolg van individualisering zouden mensen zich bijvoorbeeld steeds minder sterk kunnen gaan hechten aan hun traditionele omgeving. Dit zou de normbevestigende invloed vanuit de omgeving kunnen minimaliseren, waardoor de kans op normoverschrijdend gedrag, zoals fraude, zou kunnen toenemen.

Als gevolg van informalisering zouden de bestaande hiërarchische verschillen nivelleren. Dit zou de automatische gehoorzaamheid aan gezagsdragers, zoals handhavers, kunnen ondermijnen. Daarnaast zou een informalisering van de economie het zicht van de handhaving op transacties van goederen en diensten kunnen beperken.

Informatisering zou aan fraudeurs de mogelijkheid bieden om bestaande fraudes gemakkelijker uit te voeren (denk bijvoorbeeld aan kassasystemen met een geautomatiseerde afroomfunctie) en nieuwe fraudes te ontwikkelen. Daartegenover kan informatisering het werk van de handhaving beduidend eenvoudiger en effectiever maken (denk bijvoorbeeld aan de geautomatiseerde afhandeling van de belastingaangiften).

Ook internationalisering biedt mogelijkheden aan zowel de fraudeur als de handhaver.

Toenemende internationale handel biedt fraudeurs de mogelijkheid om hun illegale activiteiten buiten het zicht van de nationaal georganiseerde handhavende diensten te houden. Anderzijds brengt de steeds beter georganiseerde gegevens- en kennisuitwisseling tussen diensten uit verschillende landen fraudes aan het licht die voorheen onzichtbaar waren (denk bijvoorbeeld aan de uitwisseling van gegevens over buitenlands vermogen).

Intensivering kan onder andere leiden tot steeds extremere vormen van fraude en tot een steeds gewelddadiger interactie tussen fraudeurs en handhavers.

Naast deze al bijna traditioneel te noemen ontwikkelingen lijkt in de afgelopen jaren ook de dreiging van terreur een wissel te trekken op de bestaande maatschappelijke verhoudingen.

Voor beleidsmakers die zich toeleggen op het ontwikkelen van een visie op de handhaving voor de toekomst vormen dergelijke ontwikkelingen belangrijke onzekerheden. Op welke wijze zal de maatschappij zich ontwikkelen? Wat voor fraudes kunnen we verwachten en waar zullen die vooral plaatsvinden? In welke instrumenten zou de handhaving nu moeten investeren om fraude in de toekomst het hoofd te kunnen bieden? Antwoorden op zulke vragen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de inrichting van een handhavingsapparaat dat is voorbereid op de toekomst.

Visie op handhaving

De behoefte aan meer en andere kennis drong zich ook op naar aanleiding van een veranderende visie op handhaving. Tot in de jaren tachtig van de vorige eeuw stond de handhaving vooral in het teken van afschrikking en 'boeven vangen'. Het succes van de handhaving was af te meten aan het aantal correcties, boetes of veroordelingen.

Daarna verschoof het accent naar het stimuleren van regelnaleving, ofwel het bevorderen van compliance.²

Die veranderde doelstelling maakte succesmetingen van handhaving problematisch. Het meten van het aantal correcties, boetes en veroordelingen volstond niet meer. Die gegevens zeggen immers weinig tot niets over regelnaleving. Handhavers kregen behoefte aan andere indicatoren om de effectiviteit van hun handelen te meten.

Met die accentverschuiving drong de vraag zich op in hoeverre de inzet van traditionele handhavingsinstrumenten³ bijdraagt aan het stimuleren van regelnaleving, dan wel aan het ontmoedigen van regelovertredingen. Voor een antwoord hierop zochten wetenschappers vanuit verschillende disciplines (criminologie, economie en psychologie) naar de relatie tussen afschrikking of de inzet van (traditionele) handhavingsinstrumenten enerzijds, en de neiging tot regelnaleving anderzijds. Als resultaat daarvan schetsen enkele wetenschappers een weinig optimistisch beeld van de mate waarin traditionele handhavingsinstrumenten kunnen bijdragen aan het stimuleren van regelnaleving.

De handhaving realiseerde zich dat het traditionele instrumentarium niet voldoende is om de mate van regelnaleving substantieel te verbeteren. Tekenend hiervoor is dat handhavers gaandeweg steeds meer alternatieve handhavingsinstrumenten hebben toegevoegd aan het traditionele repertoire. In het verlengde hiervan veranderde de opvatting over de rol van het traditionele instrumentarium. Daarmee veranderde ook de visie op de rol van de opsporing. Opsporing werd niet langer gezien als ultieme remedie, maar als integraal onderdeel van de handhavingsketen.

Ambitie van de bijzondere opsporing

De bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket realiseerden zich in toenemende mate dat regelnaleving niet alleen wordt bereikt met een strafrechtelijke aanpak. Inmiddels delen zij de visie dat naast of in plaats van het strafrecht ook andere handhavingsinstrumenten moeten worden aangewend om beoogde effecten te bereiken. Ook de ambitie om effectief bij te dragen aan het bevorderen van regelnaleving (compliance) hebben enkele diensten zich inmiddels eigen gemaakt. Daarnaast is het hun ambitie om koers te zetten naar een meer kwalitatieve handhaving, waarin het aanpakken van de juiste zaken centraal staat. Bovendien is het hun streven proactief en informatiegestuurd op te sporen. Daarbij ligt de nadruk op de versterking van hun informatiepositie en nauwere samenwerking met de ketenpartners. Hiermee samenhangend is het hun ambitie om de nu sterk procesgestuurde opsporing te ontwikkelen naar een opsporing waar de nadruk in de sturing meer ligt op de inhoud. Een themagerichte aanpak is hiermee in overeenstemming.

² Voor de leesbaarheid gebruiken we in dit rapport het begrip ‘regelnaleving’ als synoniem voor ‘compliance’ en ‘niet-naleving’ en ‘regelovertreding’ voor ‘non-compliance’. Nadrukkelijk merken we hierbij op dat de in de wetenschappelijke literatuur veelgebruikte begrippen compliance en non-compliance een meer omvattende betekenis hebben dan regelnaleving en niet-naleving/regelovertreding. Zo heeft compliance ook betrekking op normen die niet door formele regels zijn vastgesteld.

³ Hieronder dienen begrepen te worden het bestuursrechtelijk en het strafrechtelijk instrumentarium.

De veranderde kennisvraag en de behoefte aan kennis delen

Door de beschreven ontwikkelingen klinkt binnen de bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket steeds luider de roep om kennis van het wat, waar en waarom van fraude. Ook is er meer behoefte aan kennis van de effectiviteit van handhavinginstrumenten. Bovendien zoeken de diensten de laatste jaren naar wegen om kennis gemeenschappelijk te maken.

Gezamenlijk bestrijken de bijzondere opsporingsdiensten een zeer groot aantal fraudesoorten. Dit betreffen tal van overtredingen van wetgeving op de terreinen van de ministeries van Economische Zaken, Financiën, Justitie, Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu.

Vooralsnog is kennis van die overtredingen (lees: fraude) versnipperd binnen de diensten aanwezig. Een versnipperd beeld beperkt het zicht op de aard en omvang van fraude binnen diverse segmenten van de samenleving en op de samenhang tussen verschillende fraudevormen. Elk van de opsporingsdiensten richt het vizier, overigens samen met de ketenpartners, op een deel van de fraudeproblematiek. Elke dienst ziet een stukje, maar ziet nooit het geheel.

Dit geldt ook voor kennis van de effectiviteit van de diverse handhavinginstrumenten. Elke handhavende dienst beschikt over een eigen, beperkt deel van het beschikbare instrumentarium. Elk van hen heeft ervaringskennis van de effecten die zij met de inzet van de eigen handhavinginstrumenten bij verschillende doelgroepen kunnen sorteren. Voor handhavingpartners gaat dergelijke kennis doorgaans verscholen achter de muren van het vakdepartement, de dienst of het dienstonderdeel. Handhavers blijven hierdoor ongewis over de mogelijkheden die andere instrumenten bieden om fraudes optimaal aan te pakken. Daarmee is in het geval van interventies de keuze uit het instrumentarium mogelijk te zeer beperkt tot dat waarmee de desbetreffende dienst is toegerust. Het is zeer de vraag of het instrumentarium dat een specifieke dienst beschikbaar heeft, in alle gevallen het meest effectief is voor de aanpak van de voorliggende fraudes.

Door kennis van fraude en de effectiviteit van het instrumentarium gemeenschappelijk te maken kan zicht worden verkregen op het geheel van de aard, omvang en aanpak van fraude. Dit biedt de mogelijkheid om fraude integraal aan te pakken en na te gaan welke diensten betrokken zouden moeten zijn bij die aanpak.

Initiatief tot Fraude in Beeld

In het licht van bovenstaande ontwikkelingen heeft de Stuurgroep Fraude en Financieel economische criminaliteit (Stuurgroep Finec) begin 2005 afgesproken een nieuwe Fraudenota te ontwikkelen, bestaande uit onder meer een beschrijving van de taak en positionering van de bijzondere opsporingsdiensten en een fraudebeeld op basis waarvan de prioriteiten en thema's kunnen worden vastgesteld. Alle partijen, de bijzondere opsporingsdiensten, het functioneel parket en de vakdepartementen (inclusief departementale diensten) onderkennen het nut en de noodzaak van de ontwikkeling van een instrument dat gefundeerde kennis levert van belangrijke fraudegebieden en de wijze waarop de handhaving hierop kan inspelen.

Eveneens in 2005 nam het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten het initiatief een onderzoek te laten uitvoeren naar het wat, waar en waarom van fraude, alsook naar de aanpak ervan. Het onderzoek, met de titel Fraude in Beeld, kwam voort uit de behoefte om, naar analogie van het nationaal dreigingsbeeld van de Nederlandse Politie, te beschikken over een toekomstverkenning naar ontwikkelingen op het terrein van fraude waarop de bijzondere opsporingsdiensten taken en rollen vervullen. Fraude in Beeld is uitgevoerd door een projectteam bestaande uit onderzoekers van de betrokken diensten (AID-DO, FIOD-ECD, FP, SIOD en VROM-IOD).⁴ Een stuurgroep trad op als gedelegeerd opdrachtgever (zie voor de samenstelling daarvan: bijlage 1).

Met dit onderzoeksproject willen de bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket ook voor de komende jaren anticiperen op ontwikkelingen binnen hun werkdomein om te bereiken dat slimme handhaving resulteert in een slimmere handhaving.

1.2 Doelstellingen

Fraude in Beeld kent een tweeledige doelstelling. Het eerste doel is kennisontwikkeling. Het tweede is methodiekontwikkeling.

Kennisontwikkeling

Met dit onderzoeksproject hoopt het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten beter inzicht te verkrijgen in fraudevormen, fraudegebieden en de wijze waarop de overheid effectief kan optreden. De opdracht van het Platform is onderzoek uit te voeren waarvan de resultaten kunnen dienen als basis voor strategische beleidskeuzes voor acties waarmee de overheid fraude kan voorkomen, beheersen en bestrijden. Specifiek dienen de resultaten uit Fraude in Beeld als basis voor de keuze van thema's.

Daarbij is het van belang om niet alleen een beeld te krijgen van het bekende (exploitatie), maar vooral van het onbekende (exploratie). Fraude in Beeld dient op basis van inzicht in de huidige situatie een beeld te geven van wat ons in de (nabije) toekomst mogelijk staat te wachten. Dit doel is ingegeven door de ingezette koers naar een meer kwalitatieve handhaving.

Methodiekontwikkeling

Naast kennisontwikkeling heeft Fraude in Beeld nog een tweede – nevensgeschikt – doel. Het is voor het eerst dat een onderzoek als het onderhavige wordt gedaan. De wens is uitgesproken een methodiek te ontwikkelen die bij herhaling (periodiek) kan worden gebruikt om thema's te bepalen, te exploreren en te prioriteren. Vanwege deze wens is ervoor gekozen de onderzoeken in dit deel van Fraude in Beeld uitvoerig te verantwoorden.

⁴ In een later stadium is daaraan een onderzoeker van de Douane toegevoegd.

1.3 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van Fraude in Beeld luidt:

Waar gaat fraude, waarvoor de vier bijzondere opsporingsdiensten handhavingsbevoegd zijn, zich in de komende jaren voordoen en welke aangrijpingspunten zijn er voor de handhaving om deze toekomstige fraude het hoofd te bieden?

Deze centrale onderzoeksvraag is onder te verdelen in drie hoofdvragen:

1. Wat zijn de belangrijke (toekomstige) fraudegebieden?
2. Binnen welke van de belangrijke toekomstige fraudegebieden kan overheidsoptreden bijdragen aan het stimuleren van regel naleving en/of het ontmoedigen van regelovertreding dan wel het ontwijken van regels?
3. Hoe kunnen de resultaten van Fraude in Beeld worden gebruikt en toegepast in de handavings- en beleidspraktijk?

De uitwerking van de eerste twee hoofdvragen komt aan bod in paragraaf 1.5. Die paragraaf gaat nader in op de uitvoering van de verschillende onderzoeken waaruit Fraude in Beeld bestaat. De derde hoofdvraag komt uitgebreid aan bod in Deel III van Fraude in Beeld en zal daarom in voorliggend deel niet nader worden uitgewerkt.

1.4 Uitgangspunten en afbakening

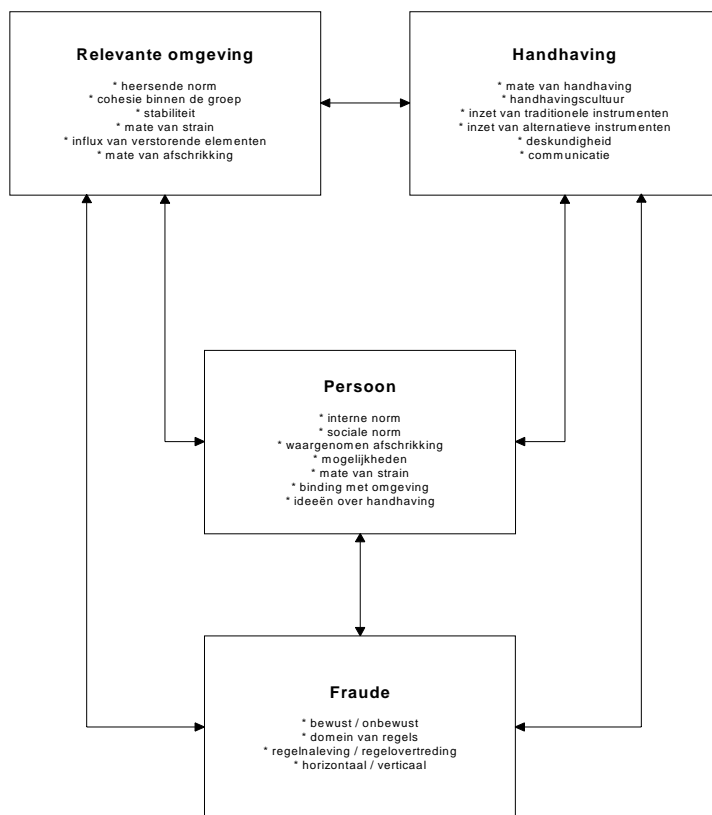
Fraude in Beeld neemt dat wat al bekend is over fraude als startpunt. De inzichten die men heeft ontwikkeld binnen de handhaving zijn daarvoor een belangrijke bron.

Handhavingsdiensten en hun medewerkers beschikken over een schat aan ervaringskennis over fraude en de effecten van de handhaving.

Ook de wetenschappelijke literatuur over fraude is een belangrijke bron. Zoals is aangegeven in paragraaf 1.1 nam de wetenschappelijke aandacht voor fraude en handhaving de afgelopen jaren een aanzienlijke vlucht. Dit neemt overigens niet weg dat er van een eenduidige onderzoekslijn (nog) geen sprake is. Onze zoektocht in die literatuur richt zich op een groot aantal verschillende factoren. Deze factoren zijn in te delen in vier groepen:

- kenmerken van de fraude;
- kenmerken van de (natuurlijke of niet-natuurlijke) persoon;
- kenmerken van de relevante omgeving van de persoon;
- kenmerken van de handhaving.

Figuur 1.1 geeft deze groepen van factoren en de directe relaties daartussen weer.



Figuur 1.1 Relaties tussen de relevante omgeving, handhaving, persoon en fraude

Figuur 1.1 toont de vier groepen van factoren die in sociaalwetenschappelijk onderzoek naar fraude een rol spelen. Dit betreffen ten eerste de factoren onder het kopje 'Fraude'. Fraude kan in meer of mindere mate bewust zijn gepleegd, er kunnen verschillende wetten zijn overtreden, er kunnen verschillende uitkomsten zijn (voor zowel de fraudeur als het slachtoffer) en ook de slachtoffers ervan kunnen verschillen.

Het zijn 'Personen' die fraude plegen. Ook zij kunnen van elkaar verschillen. Het kunnen natuurlijke of niet-natuurlijke personen zijn. Hun interne en sociale normen kunnen verschillen. Daarnaast kunnen zij verschillen in de mate waarin zij zich binden aan hun omgeving, de mate waarin zij (on)mogelijkheden zien om zich aan de regels te houden of de mate waarin zij afschrikking ervaren.

Personen bevinden zich in een omgeving die van invloed is op personen en mogelijkheden om fraude te plegen. Ook omgevingen verschillen. Soms is er bijvoorbeeld sprake van een hechte en stabiele groep, soms juist van los zand, en in sommige omgevingen is de acceptatie voor regelovertradingen groter dan in andere. Het is aannemelijk dat de invloed van de omgeving groter zal zijn naarmate die omgeving relevanter is voor de desbetreffende persoon.

De laatste factor, 'Handhaving', probeert invloed uit te oefenen op de persoon en diens relevante omgeving om op die manier regelnaleving te stimuleren en/of regelovertrading te ontmoedigen. 'Handhaving' bestaat uit veel verschillende handhavende instanties; elk met een eigen repertoire en instrumentarium.

De pijlen in de figuur geven de mogelijke directe relaties tussen de factoren aan. Deze relaties vormen doorgaans onderwerp van sociaalwetenschappelijk onderzoek naar fraude. Voordat we stilstaan bij de betekenis van (relaties tussen) deze vier factoren voor Fraude in Beeld (paragraaf 1.5) geven de paragrafen 1.4.1 tot en met 1.4.4 een nadere beschrijving van de vier factoren.

1.4.1 Fraude

Fraude is een containerbegrip dat doorgaans wordt gebruikt voor het beschrijven van allerlei vormen van malversaties, oplichting, zwendel en bedrog. Fraude is een inbreuk op het vertrouwen van anderen. Daarbij gebruikt de fraudeur valse voorwendselen om zichzelf of de eigen groep te bevoordelen, of om een nadeel voor zichzelf of de groep te reduceren. Dit gebeurt bij fraude ten koste van anderen. De benadeelde anderen kunnen individuen, bedrijven, instanties of overheden zijn.

Fraude bestrijkt een groot aantal verschillende gedragingen. Onder de term fraude verstaat men bijvoorbeeld een niet-correcte boekhouding voeren, van de baas stelen, criminele vermogens witwassen, afval illegaal in diervoeders verwerken, prijsafspraken maken, misleidende informatie verstrekken bij de verkoop van goederen of diensten, illegalen uitbuiten en met voorkennis handelen. De aard en de gevolgen van dergelijke gedragingen zijn zeer divers.

Fraude in Beeld beperkt zich tot die vormen van fraude waarvoor de vier bijzondere opsporingsdiensten taken en rollen vervullen. Dit betekent dat er in ieder geval sprake moet zijn van overtreding van door de overheid opgestelde wetten, regels of voorschriften (kortweg: regelovertreding).

De literatuur bevat tal van verhandelingen over het begrip fraude. Veelal maken auteurs daarbij een onderscheid tussen verticale en horizontale fraude. Verticale fraude ziet op het verkeer tussen overheid en burger of onderneming. Horizontale fraude heeft betrekking op het verkeer tussen burgers of ondernemingen onderling. Daar waar mengvormen ontstaan of het onduidelijk is welke partijen betrokken zijn, spreekt men ook wel van diagonale fraude.

De bijzondere opsporingsdiensten richten zich voor een belangrijk deel op fraudes die te kenschetsen zijn als verticaal. Verticale fraude kan betrekking hebben op verkeer waarbij de burger of onderneming iets van de overheid krijgt. De burger of onderneming krijgt bijvoorbeeld door middel van bedrog ten onrechte een uitkering, een vergunning, een subsidie of een identiteitsbewijs. Daarnaast kan verticale fraude betrekking hebben op verkeer waar de burger iets moet afstaan aan de overheid. Voorbeelden hiervan zijn het onrechtmatig reduceren van het bedrag aan verschuldigde belastingen of af te dragen premies.

In sommige gevallen vervullen de bijzondere opsporingsdiensten ook taken en rollen bij horizontale fraude. Dit is zeer beperkt en richt zich veelal tot gevallen waar het gaat om grote hoeveelheden transacties waarbij ondernemingen of burgers fraude plegen rond de levering of afname van diensten en goederen aan elkaar. De overheid speelt in dit verkeer meestal een beperkte rol. Ze doet dat doorgaans door middel van wetgeving, het verzorgen van voor-

zieningen voor conflictbeslechting en instellen van algemene waarborgen. In de uitzonderlijke gevallen dat de integriteit van de markt in het geding is, grijpen de bijzondere opsporingsdiensten wel in. Voorbeelden hiervan zijn de aanpak van piramidespelen, acquisitiefraudes, fraude met intellectueel eigendom, fraude met sideletters, of niet-ambtelijke corruptie. Bij horizontale fraude kunnen belangrijke collectieve belangen in het geding zijn, zoals bij fraude in de gezondheidszorg, de financiële sector, het onderwijs of het milieu. In dergelijke gevallen komen de bijzondere opsporingsdiensten doorgaans nadrukkelijk in beeld.

Bij de bestrijding van diagonale fraudes zijn de bijzondere opsporingsdiensten doorgaans eveneens betrokken. Voorbeelden hiervan zijn de aanpak van faillissementsfraude en identiteitsfraude. In geval van faillissementsfraude wordt zowel de overheid benadeeld (in de vorm van verschuldigde belastingen en premies) als burgers of ondernemingen (in de vorm van verschuldigde salarissen of andere vorderingen). Identiteitsfraude is onder meer aan de orde als identiteitspapieren zijn vervalst of een valse identiteit is aangenomen. De fraudeur kan hiermee eveneens zowel de overheid als burgers of bedrijven schaden.

In Fraude in Beeld zijn alle verticale, horizontale en diagonale fraudes betrokken waarop de bijzondere opsporingsdiensten zich richten. Tijdens de uitvoering van het onderzoek hebben we geen eenduidige definitie van het begrip ‘fraude’ gebruikt, maar is ervoor gekozen de invulling van het begrip over te laten aan de respondenten die binnen overheden een taak en rol vervullen in het voorkomen, beheersen en bestrijden van fraude. De vooronderstelling daarbij was dat (hoewel de discussies over de definitie van het begrip voortduren) zij als fraude-experts bij uitstek in staat zijn om te differentiëren tussen gedragingen die wel of niet als fraude zijn aan te merken. Alle gedragingen die zij binnen het kader van dit onderzoek als fraude benoemen, zijn in Fraude in Beeld betrokken. Hierdoor richtte Fraude in Beeld zich op een groot aantal zeer diverse vormen van fraude.

Onze vooronderstelling dat respondenten kunnen differentiëren tussen gedragingen die wel of niet als fraude zijn aan te merken, geldt in mindere mate voor de respondenten die niet als handhaver werkzaam zijn: de ondernemers. De bij het onderzoek betrokken ondernemers is als begripsbepaling meegegeven dat het gaat om *het verwijtbaar niet, onvolledig of onjuist behandelen van gegevens in het kader van wet- en regelgeving waarvoor de vier bijzondere opsporingsdiensten taken en rollen vervullen*. Benadrukt is dat het gaat om wetten en regels die behoren tot de domeinen van de betrokken vakdepartementen, veelal in combinatie met wetten en regels van het ministerie van Justitie. Het gaat voorts om gedragingen die als oogmerk of gevolg hebben het verminderen of tenietdoen van een plicht (nadeel) of het ontstaan of vergroten van een recht (voordeel). Gedragingen die de ondernemers hebben genoemd maar die hieraan niet voldeden zijn niet meegenomen in Fraude in Beeld.

Het is ondoenlijk om in het onderzoek expliciet op alle afzonderlijke fraudevormen en -methodieken in te gaan. In Fraude in Beeld is daarom geprobeerd fraudes te ordenen, daarbij rekening houdend met een prangende vraag waarvoor de handhaving zich gesteld ziet: waar vinden de verschillende vormen van fraude vooral plaats? Het onderzoek sluit bij het ordenen van fraudes aan bij een ordening van ‘Omgevingen’ die relevant zijn voor de ‘Personen’ die zich (al dan niet) inlaten met fraude.

1.4.2 Persoon

De literatuur suggereert dat een belangrijk deel van de mensen de regels wil naleven en dit – wanneer men daartoe in staat is – ook doet. Vooralsnog lijkt dit ook te gelden voor de wetten en regels waarop de bijzondere opsporingsdiensten zich richten. Zo berekende Verboon (2004) dat Nederlanders ongeveer 98,7 cent van iedere euro aan verschuldigde inkomstenbelastingen vrijwillig en zonder interventie van de Belastingdienst afdragen. Niet alle mensen blijken echter evenzeer geneigd tot regelnaleving: ongeveer 16% van de Nederlanders lijkt bewust een deel van de door hen verschuldigde inkomstenbelastingen niet af te dragen. Doorgaans betreft dit een klein vergrijp, waarbij men probeert een marginaal deel van het bedrag aan belastingen niet te betalen. Soms is het vergrijp wel substantieel. In een enkel geval is het dermate ernstig dat de Belastingdienst de zaak kan aanmelden wegens het vermoeden van fraude.

Zowel individuen als niet-natuurlijke personen (rechtspersonen) kunnen zich inlaten met fraude. Het grootste deel van de zaken van de bijzondere opsporingsdiensten heeft betrekking op beide typen personen. Ook de onderzoeksliteratuur over fraude gaat in op individuen en niet-natuurlijke personen. Een deel van de onderzoekers, vooral die met een psychologische achtergrond, legt zich toe op de relatie tussen het individu en fraude (zie bijvoorbeeld Wenzel, 2001, 2002, 2004). Anderen, vooral met een bedrijfskundige of criminologische achtergrond, beschrijven vooral de relatie tussen bedrijfskenmerken en fraude (zie bijvoorbeeld Huisman, 2001). Beide lijnen van onderzoek leveren belangrijke kennis over de relatie tussen personen en fraude.

Fraude in Beeld besteedt voornamelijk aandacht aan individuen. Het is immers een individu dat besluit een aangifte valselijk op te maken, een illegaal uit te buiten of een subsidie ten onrechte aan te vragen.

Meer specifiek richt Fraude in Beeld zich op ondernemers. De reden hiervoor is dat fraude zich het meest lijkt voor te doen in zakelijke situaties. Het overgrote deel van de fraudes in opsporingszaken van de bijzondere opsporingsdiensten speelt zich af in een zakelijke context. De achtergrond daarvan kan zijn dat de gelegenheid voor fraude zich meer voordoet in een zakelijke omgeving dan in een privésituatie. Bovendien maken sommige fraudeurs gebruik van (constructies met) niet-natuurlijke personen. Fraude in Beeld richt zich daarom, in zoverre het om personen gaat, vooral op ondernemers.

Psychologen hebben zich in de afgelopen decennia intensief beziggehouden met het zoeken naar verklaringen voor volgzzaam en normoverschrijdend gedrag van individuen (Asch, 1956; Milgram, 1974; Cialdini, 2001). Een deel van deze literatuur gaat expliciet in op de vraag waarom mensen zich wel of niet houden aan wettelijk gestelde regels, of zich inlaten met fraude (Tyler, 1990; Frey, 2003; Kirchler, 2005).

Deze literatuur onderscheidt een groot aantal afzonderlijke factoren die ten grondslag kunnen liggen aan regelovertreiding en -naleving. Hierbij is een zeer consistente en sterke invloed gevonden van interne normen op regelnaleving of -overtreding. Dit betekent dat mensen die het uit zichzelf belangrijk vinden om de regels na te leven, dit doorgaans ook doen. Als de situatie het toestaat, zijn mensen die dat niet vinden veel meer geneigd de regels aan hun laars te lappen.

Naast de interne norm blijken ook relevante andere personen een sterke invloed uit te oefenen op het gedrag van mensen. Als een persoon de indruk heeft dat relevante anderen vinden dat hij zich aan de regels moet houden en hij de indruk heeft dat deze anderen dat ook doen, dan houdt die persoon zich doorgaans eveneens aan de regels.

Ook afschrikking zou een belangrijke rol kunnen spelen in de afweging om zich al dan niet aan de regels te houden. Afschrikking grijpt in op een kosten-batenanalyse en bestaat uit twee elementen: de inschatting van de pakkans bij regelovertrading en de inschatting van de ernst van de daaraan verbonden consequenties. Vooral voor mensen die hun gedrag baseren op een kosten-batenanalyse zou afschrikking kunnen bijdragen aan het stimuleren van regelnaleving.

Fraude in Beeld onderzoekt in hoeverre deze psychologische mechanismen gezamenlijk en in combinatie met kenmerken van de omgeving en de handhaving gerelateerd zijn aan de neiging van ondernemers om regels al dan niet na te leven.

1.4.3 Omgeving

De omgeving heeft een belangrijke invloed op het gedrag van mensen. De personen met wie wij omgaan en de situatie waarin wij ons bevinden bepalen voor een belangrijk deel wat we doen en wat we laten. De criminologische literatuur heeft zich bij uitstek verdiept in de relatie tussen omgevingsfactoren en criminaliteit.

De groep waartoe mensen behoren blijkt een belangrijke invloed uit te oefenen op het al dan niet naleven van regels. Vooral binnen specifieke subgroepen zouden de mores kunnen afwijken van de norm in de rest van de samenleving. Wanneer in zulke subgroepen criminaliteit geaccepteerd is, of zelfs wenselijk wordt geacht, zou het plegen van misdrijven de norm kunnen worden (Cohen, 1965; Wolfgang en Ferracuti, 1967; Sutherland and Cressey, 1974). De mate waarin dit gebeurt, lijkt afhankelijk van de mate waarin de groepsleden elkaar beïnvloeden (Sutherland, 1938; Burgess en Akkers, 1966; Akkers, 1996; Lanier and Henry 1998). Vooral in groepen waar regelovertrading de norm is en de groepsleden een sterke invloed op elkaar uitoefenen, zou criminaliteit welig tieren.

Niet alle personen blijken zich echter evenveel gelegen te laten liggen aan de mores binnen de eigen groep. Vooral personen die zich zwak hechten aan hun omgeving blijken zich weinig aan te trekken van groepsnormen. Dergelijke personen zouden zich beduidend vaker normoverschrijdend gedragen dan anderen (Hirschi, 1969; Gottfredson en Hirschi, 1990). Wanneer veel van zulke personen deel uitmaken van een groep kan dat bij de andere groepsleden de neiging tot regelnaleving ondermijnen.

Ook de situatie waarin mensen zich bevinden zou bepalend zijn voor de keuze om zich al dan niet in te laten met criminaliteit. Vooral in situaties waarin mensen zich ernstig gefrustreerd voelen in het bereiken van hun doelen zou men sterker geneigd zijn tot het bewandelen van illegale wegen (Merton, 1968).

Het lijkt waarschijnlijk dat ook in het specifieke geval van fraude de omgeving een belangrijke invloed uitoefent. De vraag hierbij is welke omgeving mensen vooral relevant vinden als het gaat om het al dan niet plegen van fraude. Laten zij zich leiden door personen of door de situatie in het gezin, de werksfeer, de buurt, de branche of Nederland in het algemeen? De

meest relevante omgeving zal per persoon en per situatie verschillend zijn. Voor het achterhalen van de invloed van de omgeving zouden we voor iedere persoon de omgevingen moeten betrekken die voor hem of haar in de betreffende situatie het meest relevant zijn. Voor de praktische toepassing van de resultaten in de handhaving is een dergelijke aanpak echter minder gelukkig. De resultaten hebben dan immers betrekking op alle mogelijke omgevingen. Voor Fraude in Beeld volgt hieruit dat slechts één specifieke relevante omgeving in het onderzoek zal worden betrokken.

Wat personen betreft hebben we ervoor gekozen de onderzoeken vooral te richten op ondernemers, of – anders gezegd – op het gedrag van personen wanneer zij economische activiteiten uitvoeren. Het lijkt daarom logisch een omgeving te kiezen die hierbij aansluit. Dit is het geval bij de standaardindeling naar economische activiteiten, ofwel de branche-indeling. Alle (legale) economische activiteiten zijn onder te brengen in een branche. Ondernemers organiseren zich dikwijls in brancheverenigingen, die bijeenkomsten organiseren, hun leden informeren en de belangen van branchegenoten behartigen. Vaak zijn die verenigingen aanspreekpunt voor de overheid. Hiermee lijkt de branche een relevante omgeving voor ondernemers. Hierbij tekenen we aan dat de mate van relevantie per branche en per ondernemer uiteraard verschilt.

Omdat Fraude in Beeld branches als relevante omgeving kiest, blijft de invloed van andere omgevingen, zoals de sociale, demografische of geografische omgeving, buiten beschouwing. Fraude in Beeld beperkt zich voor wat de relevante omgeving betreft voornamelijk op het beschrijven van branchekenmerken in relatie tot fraude.

1.4.4 Handhaving

Om het verkeer tussen burgers, ondernemingen en de overheid te reguleren zijn er normen, wetten en regels opgesteld. Voor toezicht op de naleving daarvan is er handhaving. Handhaving kan enerzijds worden uitgevoerd door de overheid en anderzijds door burgers en ondernemingen (Griffiths, 1998).

Fraude in Beeld verstaat onder handhaving die door de overheid wordt uitgevoerd datgene wat de overheid doet om regelnaleving te bevorderen. Daarmee sluiten we aan bij de begripsomschrijving van handhaving van Coolsma en Wiering (2001, p. 9): *“Handhaving is het geheel aan inspanningen van overheidsfunctionarissen – of door de overheid wettelijk gelegitimeerde functionarissen – die speciaal zijn gericht op het dichterbij brengen van naleving van rechtsregels of van het gedrag dat in overeenstemming is met de in de regels vervatte normen (normconform gedrag).”*

De handhaving die door burgers en ondernemingen zelf wordt uitgevoerd – ook wel sociale controle genoemd – gaat in op informele normen (sociaalwenselijk gedrag) en op formele normen (wetten en regels). Daarmee kan sociale controle een belangrijke bijdrage leveren aan regelnaleving. Deze vorm van ‘handhaving’ neemt Fraude in Beeld mee onder de noemers ‘Persoon’ en ‘Omgeving’. Onder de noemer Persoon gaan we in dit verband in op de invloed van de sociale norm op het individuele gedrag. Onder de noemer Omgeving staat de invloed van de subcultuur in de branche op de mate van regelovertrading centraal.

Met deze invulling van het begrip handhaving richt Fraude in Beeld zich op een beduidend breder terrein dan uitsluitend dat van de bijzondere opsporingsdiensten, die als hoofdtaak hebben fraude strafrechtelijk aan te pakken door het uitvoeren van opsporingsonderzoeken. Fraude in Beeld gaat ervan uit dat de strafrechtelijke aanpak een onderdeel is van de gehele gereedschapskist waarmee de overheid regelnaleving kan stimuleren. Voor een effectieve aanpak van fraude is het van belang om kennis te hebben van de relatieve en doelgroep-specifieke invloed van elk van de verschillende typen instrumenten op regelnaleving.

De literatuur over handhaving onderscheidt twee modellen van handhaving: het instrumentele model en het normatieve model (Hawkins, 1984; Kagan en Scholz, 1994; Aalders en Niemeijer, 1999; Van Stokkom, 2004).

In het instrumentele model is de handhaver vooral gericht op repressie: overtredingen detecteren en overtreders corrigeren, beboeten en bestraffen. Hiermee hoopt de handhaver (potentiële) overtreders af te schrikken.

In het normatieve model is de handhaver gericht op het afsluiten van een expliciet of impliciet (psychologisch) contract met de burger of de onderneming. Deze handhaver is meer gericht op preventie (Reiss, 1984). Daarbij probeert hij de burger of de onderneming aan te spreken op normen en achterliggende waarden, zodat de normadressaat zich verantwoordelijk gaat voelen voor regelnaleving uit eigen beweging.

De instrumentele handhaver richt zich op het aanpakken van dat deel van de bevolking dat zich niet aan wetten en regels houdt. De normatieve handhaver richt zich op het vergroten van dat deel dat zich wel aan wetten en regels houdt.

Bij het instrumentele model van handhaving horen de traditionele handhavingsinstrumenten. Dat zijn de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke instrumenten. Bij het normatieve model van handhaving hoort een groot aantal alternatieve instrumenten, variërend van horizontaal toezicht en ondersteuning bij naleving ('compliance assistance') tot handhavingscommunicatie.

Er is weinig kennis beschikbaar over de wijze waarop handhavers kiezen voor het inzetten van bepaalde instrumenten. De keuze kan afhankelijk zijn van het doel dat de handhavers voor ogen hebben (doelgericht), van de doelgroep waarop de actie zich richt (responsief) of van de kenmerken van de handhaver zelf (behoudend). Fraude in Beeld veronderstelt dat vooral een doelgerichte en responsieve instrumentkeuze van belang is voor een doeltreffende handhaving en dat een behoudende instrumentkeuze vooral kan bijdragen aan de doelmatigheid daarvan.

1.5 Het onderzoek

De kern van Fraude in Beeld bestaat uit vijf gerelateerde onderzoeken.⁵ Het voorliggende rapport beschrijft hiervan de resultaten. Samen geven deze onderzoeken antwoord op de

⁵ Aanvullend is een indruk verkregen van de toepasbaarheid en bruikbaarheid van Fraude in Beeld door de onderzoeksresultaten te gebruiken bij selectie, beschrijving en verdieping van enkele thema's. Deel III van Fraude in Beeld beschrijft hiervan de resultaten.

centrale vraagstelling van Fraude in Beeld, te weten: waar gaat fraude plaatsvinden en hoe kan de handhaving effectief interveniëren? In deze paragraaf gaan we in op elk van deze onderzoeken. We besluiten deze paragraaf met een schematisch overzicht van de onderzoeksvragen, methoden en resultaten van elk onderzoek.

1.5.1 Fraude van nu (onderzoek 1)

De bijzondere opsporingsdiensten bestrijken gezamenlijk een handhavingsterrein waarop een groot aantal verschillende fraudes voorkomt. Er mag worden verondersteld dat de afzonderlijke diensten over ervaringskennis beschikken van de fraudes waarop zij zich richten en de gebieden waarin deze fraudes zich vooral voordoen.

Het eerste onderzoek van Fraude in Beeld (hoofdstuk 2) ordent de fraudevormen en -methodieken waarop de vier bijzondere opsporingsdiensten zich richten. Tot dusverre hebben wetenschappers, vooral juristen, hun aandacht bepaald op het ordenen van fraude door naar onderliggende dimensies van fraudes te zoeken. Dit onderzoek ordent de fraudes naar een tweede dimensie: de (relevante) omgeving waar fraude voorkomt. In de opzet van dit onderzoek zijn dat de branches. De reden voor het ordenen naar deze dimensie is ten eerste dat dit voor de diensten een praktisch aanknopingspunt biedt: zo kan men kennis nemen van elkaars werkterrein. Wanneer een dienst fraude binnen een specifieke branche wil aanpakken, kan hij aan de hand van deze ordening nagaan welke andere fraudes zich daar mogelijk voordoen en welke andere diensten zich daarop richten. Ten tweede biedt de ordening naar branches de mogelijkheid om de fraudes in de andere onderzoeken van Fraude in Beeld te relateren aan kenmerken van branches en hun ondernemers.

De centrale vraag van dit eerste onderzoek luidt: Wat zijn de belangrijke fraudes waarop de diensten zich richten en in welke branches doen deze fraudes zich volgens de diensten vooral voor? Deze vraag is uitgesplitst in een aantal deelvragen:

1. Op welke hoofdcategorieën en onderliggende vormen van fraude richten de vier bijzondere opsporingsdiensten zich?
2. Wat zijn van deze fraudevormen volgens de diensten de belangrijkste verschijningsvormen of fraudemethodieken?
3. In welke branches doen deze fraudemethodieken zich vooral voor?
4. Wat zijn volgens de diensten de branches waar de meeste fraude voorkomt en wat zijn de branches waar de minste fraude voorkomt? En wat zijn de achterliggende redenen daarvoor?
5. Kunnen de fraudevormen worden geclusterd naar de branches waar deze vooral voorkomen?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden is aan de managementteams van elk van de bijzondere opsporingsdiensten een vragenlijst voorgelegd. De managementteams dienden de vragenlijst dusdanig in te (laten) vullen, dat de antwoorden een goede weergave zijn van de beschikbare kennis van fraude binnen de dienst. De bovengenoemde vijf vragen waren mede in de vragenlijst opgenomen.

De resultaten van dit onderzoek leveren een gemeenschappelijk beeld van de fraudevormen en -methodieken waarop de vier bijzondere opsporingsdiensten zich richten. Daarbij levert het onderzoek een beeld van de branches waarin deze verschillende fraudes zich volgens de diensten vooral afspelen. Tot slot resulteert dit onderzoek in een ordening van fraude naar de branches waarbinnen deze zich volgens de diensten vooral voordoen: de zogenoemde fraudeclusters. Deze fraudeclusters zijn een belangrijk ingrediënt voor de volgende onderzoeken van Fraude in Beeld.

1.5.2 Verwachtingen van fraude (onderzoek 2)

De bijzondere opsporingsdiensten hebben kennis van de fraudevormen en -methodieken waarop zij zich richten en de branches waarbinnen deze fraudes vooral plaatsvinden; zo was de vooronderstelling bij het eerste onderzoek. Dit neemt niet weg dat we ook mogen aannemen dat dit beeld gekleurd is. De diensten zien immers waarschijnlijk alleen de fraudes waarop zij zich richten en alleen in branches waar zij ernaar zoeken. Hierdoor hebben zij geen zicht op de mate waarin diezelfde vormen van fraude zich ook voordoen in andere branches. Dat geldt ook voor de relatieve kans dat fraude zich voordoet binnen alle branches.

Om handhavingsinspanningen effectief te kunnen richten is het van belang om kennis te hebben van de kans dat fraude zich in een branche voordoet of gaat voordoen. Het is dan noodzakelijk om enig idee te hebben van te verwachten fraudevormen.

Dit tweede onderzoek (hoofdstuk 3) heeft ten eerste tot doel een inschatting te maken van de kans dat handhavers fraude in de toekomst zullen kunnen constateren binnen branches. Ten tweede is dit onderzoek erop gericht de fraudeclusters aan te vullen met andere branches waarbinnen dezelfde vormen van fraude waarschijnlijk zijn. Onderzoek 2 beantwoordt drie centrale vragen:

1. In welke branches is fraude in de komende jaren het meest waarschijnlijk?
2. Welke profielbranches zijn te onderscheiden, ofwel: zijn er branches die in onderzoek 1 weinig of niet zijn aangewezen door de bijzondere opsporingsdiensten, maar wel een vergelijkbaar profiel kennen als de branches in de fraudeclusters?
3. Welke fraudeclusters, bijbehorende profielbranches en overige branches dienen in de hiernavolgende onderzoeken van Fraude in Beeld te worden meegenomen?

Om deze vragen te beantwoorden hebben we op brancheniveau een groot aantal gegevens verzameld. Hierbij gaat het vooral om gegevens waarvan de criminologische literatuur aangeeft dat ze verband houden met criminaliteit. Daarnaast hebben we een groot aantal algemene (vooral economische) variabelen in het bestand opgenomen.

Aan de hand van de beschikbare gegevens hebben we geprobeerd de mate van geconstateerde regelovertreding (fraude) binnen branches in 2004 zo goed mogelijk te verklaren met behulp van gegevens uit voorgaande jaren. Met die resultaten is de lijn doorgetrokken naar de toekomst en is de kans berekend dat handhavers in branches regelovertredingen kunnen constateren (fraude-index).

Voorts is geprobeerd de profielen vast te stellen van de branches die in het eerste onderzoek zijn toegewezen aan de clusters. Vervolgens zijn andere branches achterhaald met een

vergelijkbaar profiel. Uitgangspunt daarbij was dat het voorkomen van specifieke vormen van fraude waarschijnlijker is binnen vergelijkbare dan binnen onvergelijkbare branches. Dergelijke sterk vergelijkbare branches zijn de zogenoemde ‘profielbranches’.

Dit onderzoek levert ten eerste een ordening op van branches naar verwachte kans dat handhavers er in de nabije toekomst fraude kunnen constateren. Aan alle branches hebben we een getal toegekend. Gezamenlijk vormen deze getallen de fraude-index. De fraude-index kan bijdragen aan de selectie van branches die in aanmerking komen voor nadere aandacht van de diensten.

Daarnaast resulteert dit onderzoek in een lijst van branches die lijken op de branches waarvan de diensten aangaven dat zij er specifieke vormen van fraude vermoeden. Dat zijn de profielbranches; mogelijke witte vlekken van de handhaving.

Tot slot voorziet het onderzoek in een lijst van branches die hoog scoren op de fraude-index. Alle branches met een hoge score zijn geselecteerd voor de uitvoering van de onderzoeken 3 en 4.

1.5.3 Ondernemers over fraude (onderzoek 3)

Handhaving van wettelijke regels kan worden opgevat als een poging tot gedragsbeïnvloeding. Door middel van het inzetten van de juiste handhavingsinstrumenten hoopt de handhaving mensen ertoe te bewegen zich aan de regels te houden en af te zien van regelovertreden. Om dit gedrag zo effectief mogelijk te kunnen beïnvloeden is het van belang om kennis te hebben van de determinanten die ten grondslag liggen aan dit gedrag. De literatuur levert een groot aantal mogelijke determinanten. Daarbij is voornamelijk niet één verklarend model voor nalevingsgedrag voorhanden. Wel lijken vooral drie motieven een centrale rol te spelen: economische motieven (afschrikking), interne normen en sociale normen. Over de wijze waarop deze motieven gezamenlijk het nalevingsgedrag beïnvloeden is nog weinig kennis beschikbaar; zeker voor wat het nalevingsgedrag van Nederlandse ondernemers betreft.

Doel van dit derde onderzoek (hoofdstuk 4) is na te gaan op welke wijze de verschillende determinanten samenhangen met de intentie van ondernemers om regels te overtreden. Daarbij is onderzocht in hoeverre fraudeclusters verschillen in deze samenhang. De resultaten van dit onderzoek kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van kennis die het mogelijk maakt effectiever te kiezen met betrekking tot het stimuleren van regelnaleving en het ontmoedigen van regelovertreden.

De centrale onderzoeksvragen van dit onderzoek zijn:

1. Welke determinanten dragen (gezamenlijk) het sterkst bij aan het verklaren van de neiging tot regelovertrading bij ondernemers?
2. In hoeverre verschillen fraudeclusters in de samenhang tussen deze determinanten en de neiging tot regelovertrading?

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is een telefonische enquête gehouden onder ruim 1500 directeuren/eigenaren van kleine, middelgrote en grote ondernemingen die actief zijn in branches die horen bij de fraudeclusters. Daarnaast is de enquête afgenomen bij directeuren/eigenaren die afkomstig zijn uit branches die juist laag scoorden op de fraude-index.

Aan de hand van deze enquête is voor elk van die branches bepaald in hoeverre zij wel of niet geneigd zijn tot regelnaleving. De antwoorden van ondernemers op vragen over de intentie om fraude te plegen waren daarvoor indicatief. Verschillende verklarende variabelen zijn in het onderzoek betrokken, waaronder:

- de interne norm (de persoonlijke wil om zich aan regels te houden);
- de sociale norm (de indruk die men heeft over wat anderen in de relevante omgeving vinden en doen met betrekking tot regelnaleving);
- afschrikking (pakkans, ernst van gevolgen);
- mogelijkheid (de gelegenheid om fraude te plegen);
- binding aan de branche;
- financieel-economische situatie;
- contact met de handhaving en evaluatie van deze contacten.

Dit derde onderzoek levert een verklarend model (het ISMA-model)⁶ voor de neiging tot regelovertreding. Dit model kan bijdragen aan de keuze van interventiestrategieën voor het stimuleren van regelnaleving of het tegengaan van regelovertreding door ondernemers.

1.5.4 Handhavers over fraude (onderzoek 4)

Voor het stimuleren van regelnaleving of het ontmoedigen van regelovertreding beschikt de handhaving over een groot aantal instrumenten. Dit zijn ten eerste de traditionele handhavingsinstrumenten: de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke. Daarnaast is in de afgelopen decennia een groot aantal alternatieve instrumenten ontwikkeld. Tot dusverre is vrij weinig bekend over de inzet van deze alternatieve instrumenten en de mate waarin de handhaving daarmee regelnaleving weet te bevorderen. Over de doelgroepspecifieke werking van deze instrumenten is geen kennis voorhanden. Om handhavingsinstrumenten effectief te kunnen inzetten is het van belang hierover kennis op te doen.

Het vierde onderzoek (hoofdstuk 5) heeft tot doel de kennis van handhavers over de effectiviteit van handhavingsinstrumenten in beeld te brengen. Dit betreft ten eerste de effecten die men over het algemeen kan sorteren met de inzet van de verschillende instrumenten. Ten tweede gaat het om de clusterspecifieke effecten die men daarmee kan bereiken.

De centrale vraag van dit onderzoek is: Welke instrumenten zijn het meest effectief in het stimuleren van regelnaleving of het ontmoedigen van regelovertreding?

Bij dit onderzoek was de aanname dat handhavers een goed beeld hebben van de effecten die zij sorteren met de inzet van handhavingsinstrumenten. Een relatief grote groep handhavers (395) hebben we bevraagd. Daarbij maakten we gebruik van een vragenlijst die via een internetsite aan deze handhavers is voorgelegd.

⁶ Deze afkorting verwijst naar de vier factoren waaruit het model bestaat: Interne norm, Sociale norm, Mogelijkheden voor regelovertreding en Afschrikking.

Voor een belangrijk deel gingen de vragen in op de instrumenten die handhavers inzetten bij de aanpak van fraude binnen de fraudeclusters. Ook gingen zij in op de doelen die zij daarbij voor ogen hebben en de resultaten die zij daarmee denken te bereiken. Naast de fraudeclusters is de handhavers een controlecluster voorgelegd met branches die laag scoren op de fraude-index. Dit waren de branches waarvan we ondernemers hebben bevroegd in het derde onderzoek van Fraude in Beeld (hoofdstuk 4: Ondernemers over fraude).

De resultaten van dit onderzoek geven een beeld van de doelen van handhavers bij hun aanpak van fraude. Tevens levert dit onderzoek een indeling op van handhavingsinstrumenten. Daarnaast geeft het inzicht in factoren die ten grondslag liggen aan de instrumentkeuze van handhavers. Tot slot voorziet dit onderzoek in kennis van de (clusterspecifieke) effecten die handhavers denken te bereiken met de inzet van specifieke handhavingsinstrumenten.

1.5.5 Fraude in scenario's (onderzoek 5)

Het vijfde en laatste onderzoek (hoofdstuk 6) richt zich op de wereld van morgen. Zoals aangegeven in paragraaf 1.1 is de handhaving onzeker over de wijze waarop maatschappelijke ontwikkelingen in de toekomst van invloed kunnen zijn op fraude en de effectiviteit van de handhaving. Kennis hierover is van belang voor de inrichting van een handhaving die is voorbereid op de toekomst.

Het doel van deze scenariostudie is verschillende toekomstige werelden te schetsen om een bijdrage te leveren aan de discussie over de wijze waarop de handhaving zich kan voorbereiden op de toekomst. De centrale vraag van deze studie luidt: Hoe zou de toekomst zich kunnen ontwikkelen en welke consequenties zou dat kunnen hebben voor de ontwikkeling van fraude en de aanpak ervan?

Ten behoeve van de constructie van de scenario's is een aantal onzekere dimensies geïdentificeerd. Deze kunnen een belangrijke invloed hebben op de ontwikkeling van fraude en de wijze waarop de overheid deze het meest effectief het hoofd kan bieden.

Deze studie levert vier toekomstscenario's op. Over elk daarvan bespreken we de waarschijnlijkheid dat verschillende vormen van fraude zullen voorkomen en welke aanpak daarvan mogelijk effectief is. Voor deze scenario's is gebruikgemaakt van de kennis die Fraude in Beeld (onderzoek 1 tot en met 4) vooralsnog heeft opgeleverd.

1.5.6 Onderzoeken schematisch op een rij

In tabel 1.1 zijn per onderzoek de onderzoeksvragen, de gehanteerde methoden en de belangrijkste resultaten van Fraude in Beeld opgenomen.

Tabel 1.1 *Overzicht van de onderzoeken van Fraude in Beeld*

Onderzoek	Onderzoeksvragen	Methode	Resultaten
1. Fraude van nu	Wat zijn de belangrijke fraudes waarop de diensten zich richten en in welke branches doen deze fraudes zich volgens de diensten vooral voor?	Schriftelijke enquête onder de managementteams van de bijzondere opsporingsdiensten	Dienstoverstijgend beeld van fraudes; beeld van de branches waar de bijzondere opsporingsdiensten zich op richten; fraudeclusters (ook tbv onderzoek 2).
2. Verwachtingen van fraude	In welke branches is fraude in de komende jaren het meest waarschijnlijk? Welke profielbranches zijn te onderscheiden? Welke fraudeclusters, bijbehorende profielbranches en overige branches dienen in de hiernavolgende onderzoeken van Fraude in Beeld te worden meegenomen?	Bestandsanalyse	De constructie van de fraude-index; identificatie van mogelijke witte vlekken van de handhaving (profielbranches); de lijst van branches met een hoge score op de fraude-index (tbv van de onderzoeken 3 en 4).
3. Ondernemers over fraude	Welke determinanten dragen (gezamenlijk) het sterkst bij aan het verklaren van de neiging tot regelovertreding bij ondernemers? In hoeverre verschillen fraudeclusters in de samenhang tussen deze determinanten en de neiging tot regelovertreding?	Telefonische enquête onder ondernemers	Verklarend model van de mechanismen die ten grondslag liggen aan de neiging tot regelovertreding (ISMA-model).
4. Handhavers over fraude	Welke instrumenten zijn het meest effectief in het stimuleren van regelnaleving of het ontmoedigen van regelovertreding? In hoeverre verschillen clusters in de effectiviteit van de inzet van deze instrumenten?	Internetenquête onder handhavers	Beeld van de doelen van handhavers; indeling van handhavingsinstrumenten; beeld van factoren die ten grondslag liggen aan de instrumentkeuze; beeld van de effecten die handhavers denken te sorteren met handhavingsinstrumenten; beeld van deze effecten per cluster.
5. Fraude in scenario's	Hoe zou de toekomst zich kunnen ontwikkelen en welke consequenties zou dat kunnen hebben voor de ontwikkeling van fraude en de aanpak ervan?	Scenariostudie	Vier toekomstscenario's met beeld van fraudes en mogelijk effectieve aanpakken.

1.6 Leeswijzer

Voorliggend deel van Fraude in Beeld (Deel II) voorziet in een methodologische verantwoording en een beschrijving van de onderzoeksresultaten. Het doel hiervan is ten eerste om de kennis die voortkomt uit de onderzoeken 1 tot en met 5 toegankelijk te maken voor andere sociaalwetenschappelijk opgeleide onderzoekers en eventueel voor geïnteresseerde beleidsmedewerkers met onderzoeksaffiniteit. Ten tweede dient dit deel de evaluatie mogelijk te maken van de gehanteerde uitgangspunten, methoden, resultaten en aanbevelingen. Ten derde moet dit deel waarborgen dat de onderzoeken, na het doorvoeren van verbeteringen, opnieuw kunnen worden uitgevoerd.

Delen van de hiernavolgende hoofdstukken, vooral waar het de methoden of de resultaten betreft, kunnen voor de niet-ingevoerde lezer enigszins technisch overkomen. Vanwege de geformuleerde uitgangspunten is dit onontkoombaar. De in- en uitleidingen van de onderzoeken zijn doorgaans weinig technisch.

Dit deel van Fraude in Beeld bestaat uit zeven hoofdstukken:

1. Probleemstelling en verantwoording
2. Fraude van nu
3. Verwachtingen van fraude
4. Ondernemers over fraude
5. Handhavers over fraude
6. Fraude in scenario's
7. Samenvatting, conclusies en implicaties

Dit eerste hoofdstuk ging in op de algemene uitgangspunten van Fraude in Beeld en de afbakening daarvan. Daarbij zijn de theoretische uitgangspunten globaal beschreven. De inleidingen van de afzonderlijke onderzoeken gaan hierop dieper in.

De hiernavolgende hoofdstukken 2 tot en met 6 voorzien in een methodologische verantwoording en bevatten de resultaten van de separate onderzoeken. Deze hoofdstukken zijn opgebouwd volgens een vast stramien. Ze bestaan uit een inleiding (met theoretische uitgangspunten en onderzoeksvragen), een paragraaf Methoden, een paragraaf Resultaten en een slotparagraaf.

Hoofdstuk 7 rondt dit deel van Fraude in Beeld af. Hierin vatten we de resultaten kort samen en geven we een overzicht van de belangrijkste conclusies. Daarnaast gaat dit hoofdstuk in op de implicaties van Fraude in Beeld voor kennisontwikkeling, methodiekontwikkeling en handhaving.

HOOFDSTUK 2

Fraude van nu

2.1 Inleiding

Voor effectieve bestrijding en preventie van fraude zijn kennis van en inzicht in het wat, waar, hoe en waarom van fraude onontbeerlijk. De eerste en wellicht belangrijkste constatering die daarbij moet worden gedaan is dat fraude een breed begrip is dat wordt gebruikt om een grote verscheidenheid aan wederrechtelijke handelingen te beschrijven. Het bestrijden en voorkomen van fraude is een verantwoordelijkheid van verschillende diensten, die elk een bepaald werkterrein hebben. In Nederland zijn de vier bijzondere opsporingsdiensten, AID-DO, FIOD-ECD, SIOD en VROM-IOD, samen met het functioneel parket, verantwoordelijk voor de aanpak van het gros van de fraudes.

Fraude wordt doorgaans ingedeeld of geordend vanuit ofwel specifieke wetsartikelen, die vaak gekoppeld zijn aan bepaalde economische activiteiten, transacties of handelingen (bijvoorbeeld faillissementsfraude, identiteitsfraude), ofwel de partijen die erbij betrokken zijn. Dat wil zeggen, fraude die zich afspeelt in de uitwisseling tussen overheid en burger of tussen overheid en onderneming (verticale fraude) en fraude die plaatsheeft in de uitwisseling tussen burgers of ondernemingen onderling (horizontale fraude). De ordening van fraude op basis van wetsartikelen valt vrijwel geheel samen met de indeling van domeinen van wetgeving waarvoor de verschillende departementen verantwoordelijk zijn en daarmee ook met de domeinen van wetgeving waar de bijzondere opsporingsdiensten zich op richten. Een indeling op basis van betrokken partijen staat daar grotendeels los van.

Dit eerste onderzoek van Fraude in Beeld richt zich op de fraudes waarop de vier bijzondere opsporingsdiensten zich richten. Een overzicht of inventarisatie van de fraudes die vallen binnen het werkterrein van de vier bijzondere opsporingsdiensten is op dit moment niet voorhanden. Dat maakt het lastig om hun werkterrein en het soort of de soorten fraude waarop zij zich richten, af te bakenen en eventuele overlap te signaleren. Het eerste doel van dit onderzoek is een overzicht te verkrijgen van de fraudes die tot het werkterrein behoren van de vier bijzondere opsporingsdiensten.

Onderzoek naar fraude richt zich doorgaans op één specifieke fraudevorm of fraudemethodiek. In dergelijk onderzoek kan een fraudevorm of -methodiek worden afgebakend van andere fraudes. Meestal gebeurt dat op basis van het wetsartikel of de wetsartikelen die het onderscheidende kenmerk zijn van een bepaalde fraude. Veelal spelen ook meer algemene wetsartikelen in diezelfde fraudezaken een rol (bijvoorbeeld valsheid in geschrifte). Te verwachten is dat de inventarisatie van fraudes waar de bijzondere opsporingsdiensten zich op richten een groot aantal uiteenlopende vormen en methodieken van fraude zal opleveren. Voor Fraude in Beeld is het van belang om uitspraken te doen over fraude die het werkkerrein van de afzonderlijke bijzondere opsporingsdiensten overstijgen. Een indeling van fraude naar wetsartikel of domein van wetgeving volstaat niet, omdat die vrijwel volledig samenvalt met een afbakening van het werkkerrein van de bijzondere opsporingsdiensten. Een indeling naar verticale en horizontale fraude (en eventueel de mengvorm diagonale fraude) is beperkt tot één kenmerk van fraude en lijkt daarmee weinig specifiek. Omdat er verder geen manieren zijn beschreven om fraude te categoriseren of te clusteren introduceert dit onderzoek een tweede dimensie om fraude in te delen, namelijk de branche waar de fraude speelt.

Dit onderzoek probeert fraude te ordenen naar twee dimensies: de fraudevorm en de omgeving waar fraude voorkomt. In de opzet van dit onderzoek zijn dat de branches. De reden voor het ordenen naar deze dimensies is ten eerste dat dit voor de diensten een praktisch aanknopingspunt biedt: zo kan men kennis nemen van elkaars werkkerrein. Wanneer een dienst fraude binnen een specifieke branche wil aanpakken, kan hij aan de hand van deze ordening nagaan welke andere fraudes zich daar mogelijk voordoen en welke andere diensten zich daarop richten. Ten tweede biedt de ordening naar branches de mogelijkheid om de fraudes in de andere onderzoeken van Fraude in Beeld te relateren aan kenmerken van branches en hun ondernemers.

Het eerste onderzoek van Fraude in Beeld

Dit onderzoek richt zich op het ontsluiten van de kennis van fraude die bij de bijzondere opsporingsdiensten aanwezig is. Het inventariseert de belangrijkste categorieën en vormen van fraude waarop de bijzondere opsporingsdiensten zich richten en de sectoren en branches waar deze voorkomen. Het onderzoek kent daarbij twee doelen. Ten eerste inzichtelijk maken op welke fraudes de bijzondere opsporingsdiensten zich richten en waar zij deze fraudes aantreffen en verwachten. Ten tweede om op basis van die gegevens te komen tot een indeling of clustering van fraude die in de verdere onderzoeken van Fraude in Beeld kan worden gebruikt.

De centrale vraag van dit eerste onderzoek luidt: Wat zijn de belangrijke fraudes waarop de diensten zich richten en in welke branches doen deze fraudes zich volgens de diensten vooral voor? Deze vraag is uitgesplitst in een aantal deelvragen:

1. Op welke hoofdcategorieën en onderliggende vormen van fraude richten de vier bijzondere opsporingsdiensten zich?
2. Wat zijn van deze fraudevormen volgens de diensten de belangrijkste verschijningsvormen of fraudemethodieken?
3. In welke branches doen deze fraudemethodieken zich vooral voor?

4. Wat zijn volgens de diensten de branches waar de meeste fraude voorkomt en wat zijn de branches waar de minste fraude voorkomt? En wat zijn de achterliggende redenen daarvoor?
5. Kunnen de fraudevormen worden geclusterd naar de branches waar deze vooral voorkomen?

Een belangrijk kenmerk van fraude – en dat geldt evenzeer voor andere vormen van criminaliteit – is dat onbekend is wat de omvang is; eenvoudigweg omdat niet alle fraude aan het licht komt en onbekend is hoeveel fraude er niet of wel aan de dag treedt. Databestanden van de diensten en het functioneel parket met gemelde, opgespoorde en vervolgte zaken bevatten daarom ook geen volledig overzicht van alle fraude die heeft plaatsgevonden. Om toch tot een benadering te komen van wat zich werkelijk aan fraude voordoet, hebben we in dit onderzoek ervoor gekozen om de bijzondere opsporingsdiensten zelf op een gestructureerde manier te bevragen.

2.2 Methode van onderzoek

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we aan de managementteams van elk van de bijzondere opsporingsdiensten een vragenlijst voorgelegd. De managementteams dienden de vragenlijst zodanig in te (laten) vullen, dat de antwoorden een goede weergave zouden zijn van de beschikbare kennis van fraude binnen de dienst. De vragenlijst was gedigitaliseerd en de vragen konden met behulp van een computer worden beantwoord. We verzochten de managementteams de vragen te beantwoorden vanuit de expertise en opvattingen van hun organisatie. Daarbij konden zij deskundigen binnen de eigen organisatie raadplegen. Alle vier de bijzondere opsporingsdiensten hebben de vragenlijst ingevuld en hun antwoorden digitaal of op papier ingeleverd.

Ook het functioneel parket hebben we benaderd met het verzoek de vragenlijst in te vullen. Zij gaven echter aan dat zij zich op alle fraudes richten en alle fraudes in beginsel even belangrijk vinden. Het invullen van de vragenlijst was vanuit dat perspectief niet mogelijk.

De geboden antwoordruimte en de antwoorden op de voorgelegde vragen bleken soms wat te summier om inzicht te verkrijgen in soms complexe fraudes. Daarom hebben we de bijzondere opsporingsdiensten gevraagd om in aanvulling op hun antwoorden op de vragen uit de vragenlijst de voornaamste door hen onderscheiden fraudevormen kort te beschrijven. Ook die resultaten komen in dit hoofdstuk aan de orde (paragraaf 2.3.2).

Vragenlijst

De vragenlijst bestond uit vragen over de fraudes waar de bijzondere opsporingsdienst zich op richt en de branches waar die fraudes voorkomen. Gevraagd is naar:

- de hoofdcategorieën van fraude waar de dienst zich op richt;
- de belangrijkste vormen van fraude waar de dienst zich op richt;
- de onderliggende methodieken bij de belangrijkste vormen van fraude;
- de sectoren en branches waar deze methodieken vooral plaatsvinden;
- de vijf meest fraudegevoelige branches;
- de redenen waarom deze branches zo fraudegevoelig zijn;

- de vijf minst fraudegevoelige branches;
- de redenen waarom deze branches zo weinig fraudegevoelig zijn.

In de vragenlijst hebben we fraude dus ingedeeld naar drie niveaus: hoofdcategorieën van fraude, fraudevormen en fraudemethodieken. Bij een fraudehoofdcategorie passen een of meer fraudevormen. Vervolgens laat elke fraudevorm zich concretiseren naar een of meer fraudemethodieken.

Voor het benoemen van sectoren en branches zijn we uitgegaan van de zogenoemde SBI-codes (de SBI '93). De SBI (standaard bedrijfsindeling) is een systematische, hiërarchische indeling van economische activiteiten van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Die indeling onderscheidt achttien sectoren waarbinnen het CBS alle voorkomende branches heeft gegroepeerd. Met uitzondering van twee sectoren heeft het CBS alle sectoren onderverdeeld in branches. De uitzonderingen zijn de sectoren Particulieren en Extraterritoriale lichamen en organisaties. In totaal onderscheidt het CBS 502 branches.

2.3 Een beschrijving van de resultaten

Met de vragenlijst is getracht een beeld te verkrijgen van wat de bijzondere opsporingsdiensten op dit moment weten van fraude. De voorliggende paragraaf beschrijft de antwoorden van de bijzondere opsporingsdiensten op de vragen over fraude. Daarbij wordt de volgorde van vragen uit de vragenlijst aangehouden. Allereerst gaan we in op de belangrijkste hoofdcategorieën van fraude en de belangrijkste vormen van fraude die daaronder vallen (2.3.1). Vervolgens presenteren we voorbeelden van belangrijke fraudevormen (2.3.2). De daaropvolgende paragrafen gaan meer specifiek in op de fraudemethodieken en de branches waar ze (kunnen) voorkomen of juist niet voorkomen (2.3.3–2.3.5).

2.3.1 De belangrijkste vormen van fraude

Om de belangrijkste vormen van fraude te achterhalen hebben we de managementteams van de bijzondere opsporingsdiensten gevraagd aan te geven wat (in volgorde van belang) de drie belangrijkste hoofdcategorieën van fraude zijn waarop zij zich richten. Vervolgens vroegen we hun na te gaan welke fraudevormen zij binnen die categorieën onderscheiden. De resultaten zijn weergegeven in tabel 2.1 en tabel 2.2.

Tabel 2.1 *Fraudehoofdcategorieën per bijzondere opsporingsdienst*

	I	II	III
AID-DO	Fraude m.b.t. voedselveiligheid	Fraude m.b.t. natuur en milieu	Subsidiefraude
FIOD-ECD	Belastingfraude	Financieel-economische fraude	Fraude met goederen
SIOD	Arbeidsmarktfraude	Socialezekerheidsfraude	Instrumentele fraude
VROM-IOD	Milieufraude	Subsidiefraude	Integriteitsfraude

Er zit weinig overlap in de hoofdcategorieën van fraude die door de vier bijzondere opsporingsdiensten worden genoemd. Alleen subsidiefraude wordt zowel door de AID-DO als door de VROM-IOD als hoofdcategorie genoemd. Het lijkt echter waarschijnlijk – en uit de

antwoorden op de vervolgvragen blijkt dat ook – dat beide opsporingsdiensten verschillende soorten subsidies bedoelen.

Tabel 2.2 *Belangrijkste fraudevormen per bijzondere opsporingsdienst*

AID-DO	FIOD-ECD	SIOD	VROM-IOD
Fraude met groeihormonen (illegale groeibevorderaars)	Fraude met directe belastingen	Illegale tewerkstelling	Fraude in analyses/bij monsterneming
Fraude met diervoeders	Fraude met indirecte belastingen	Uitbuiting (incl. mensenhandel, -smokkel)	Fraude bij certificering/classificering
Fraude met dierlijke meststoffen	Jaarrekeningenfraude	Georganiseerde uitkeringsfraude	Huursubsidie/toeslagenfraude
Fraude met bestrijdingsmiddelen	Fraude op het gebied van integriteit	Subsidiefraude	Fraude met maatschappelijk kapitaal
Fraude met bedreigde dieren en plantsoorten	Binnen- en buitenbeursfraude	Premiefraude ²⁾	Fraude ter verkrijging van beschikkingen
Fraude met EU-subsidies	VGEM-fraude ¹⁾	Identiteitsfraude	Fraude ter verkrijging van VROM-subsidies

¹⁾ VGEM staat voor Veiligheid, gezondheid, economie, milieu

²⁾ Per 1 januari 2006 is de bestrijding van premiefraude in het kader van de *Wet Walvis* en *Wet financiering sociale verzekeringen* overgegaan naar de Belastingdienst. De in dit onderzoek gebruikte vragenlijst is in de zomer van 2005 ingevuld.

In de 32 genoemde fraudevormen zit geen enkele dubbeling, alhoewel dat voor een deel met terminologie en indeling te maken kan hebben. Wel zien we dat de VROM-IOD integriteitsfraude als hoofdcategorie aanmerkt (tabel 2.1) en de FIOD-ECD integriteitsfraude als belangrijke fraudevorm noemt.

Het niveau van specificiteit van de genoemde fraudevormen lijkt te verschillen. Dat lijkt vooral af te hangen van de breedte van het werkterrein van de verschillende diensten. De FIOD-ECD lijkt wat bredere terreinen te benoemen dan bijvoorbeeld de AID-DO.

2.3.2 Voorbeelden

Ter verduidelijking van de vorige paragraaf en om inzichtelijk te maken hoe fraudes zich manifesteren hebben we de bijzondere opsporingsdiensten aanvullend gevraagd naar omschrijvingen of voorbeelden van de fraudehoofdcategorieën. Per bijzondere opsporingsdienst volgen hier de omschrijvingen van de onderscheiden hoofdcategorieën van fraude.

2.3.2.1 Voorbeelden uit de praktijk van AID-DO

Fraude op het terrein van de voedselveiligheid

De industrie verwerkt eieren tot vele soorten eiprodukten die bijvoorbeeld de bakkerijindustrie en de (technische) cosmetische industrie als grondstof gebruiken. Miljoenen liters product worden door vele pijpleidingen getransporteerd, waarbij toezicht voornamelijk administratief plaatsvindt. In Nederland worden jaarlijks tientallen miljoenen eieren uitgedroefd voor de productie van mestkuikens en legkippen. Een deel van deze eieren komt niet uit en kan als

grondstof voor diverse producten worden gebruikt. Deze eieren zijn niet meer geschikt voor menselijke consumptie en worden daarom geweerd uit de humane voedselketen. Ondernemers mogen die eieren uitsluitend afzetten als technisch eiproduct, bijvoorbeeld als grondstof voor shampoo. Uit een opsporingsonderzoek blijkt dat een bedrijf bebroede eieren verwerkt in grondstoffen voor onder andere de bakkerijindustrie. Deze handelwijze maskeert het bedrijf door technische eiproducten op papier te verkopen aan een buitenlandse BV. Bij diezelfde BV koopt het bedrijf op papier gewone eiproducten voor een hogere prijs. Bij deze buitenlandse BV realiseert het bedrijf een wederrechtelijk verkregen voordeel van enkele miljoenen. Dit vermogen sluist het bedrijf weg naar buitenlandse rekeningen van de eigenaar.

Fraude met betrekking tot natuur en milieu

De Nederlandse regelgeving ziet mest niet als afvalstof, maar als nuttig landbouwproduct.⁷ Daarnaast is er regelgeving voor het gebruik van diverse bijproducten met een bemestingswaarde (bijvoorbeeld compost) in de landbouw. Deze overige meststoffen moeten aan allerlei kwalitatieve eisen voldoen (BOOM). Om overbemesting van percelen te voorkomen stelt de overheid ook allerlei regels aan de afzet van mest en overige meststoffen. Overbemesting leidt immers tot schade aan het milieu, bijvoorbeeld een verontreiniging van grondwater. Al het andere afval valt onder de afvalstoffenwetgeving en mag niet in de landbouw worden afgezet. Een voorbeeld van deze categorie fraude betreft het volgende. De zaak doet zich voor dat een intermediair slib ophaalt bij scheiders van rioolwaterzuiveringen van slachthuizen (ontdoeners). Hij mengt dit in zijn opslagputten met mest en vult formulieren in waarin hij aangeeft dat het slib voldoet aan de eisen in de wetgeving. Deze formulieren geeft hij af aan de ontdoeners en aan Dienst Regelingen van het ministerie van LNV. Onderzoek naar de analyseresultaten bij de ontdoeners brengt naar voren dat het slib niet voldoet aan de normen. Door te doen alsof het wel voldoet, kan de intermediair het slib goedkoop afzetten in de landbouw; het verbranden of storten ervan is aanzienlijk duurder. Bij de afzet van de mest/slibmengsels geeft de intermediair aan Dienst Regelingen op dat hij ze afzet bij akkerbouwbedrijven in het noorden van het land. Opsporingsonderzoek brengt naar voren dat de intermediair de mest/slibmengsels in werkelijkheid dumpst in de grensstreek Nederland/Duitsland. Door het daar te dumpen kan hij besparen op transportkosten.

Subsidiefraude

Met diverse subsidieregelingen ondersteunt de EU plattelandsontwikkeling. Een van de instrumenten daarvoor is de Regeling Structuurverbetering Glastuinbouw (RSG). Die regeling heeft tot doel investeringen in de glastuinbouw te stimuleren, waarbij oude kassen worden vervangen door nieuwe kassen. Door onder andere een lager energieverbruik wordt hierdoor de belasting van het milieu lager. Ook verbetert de kwaliteit van de tuinbouwproducten. Voor deze regeling stelt de overheid zo nu en dan een beperkte hoeveelheid geld beschikbaar. Daarop kunnen geïnteresseerden zich inschrijven. Zijn er te veel aanvragen, dan wijst de overheid subsidie toe op datum van binnenkomst. Een van de voorwaarden is dat de tuinder nog geen investeringsverplichtingen is aangegaan. Dit omdat de regeling nieuwe investeringen wil stimuleren. Maar veel tuinders hebben eerder al besloten om hun kassen te verbeteren en

⁷ Sinds 1 januari 2006 is de mestwetgeving veranderd. Dit is vermoedelijk van invloed op (het voorkomen en op verschijningsvormen van) fraude met mest.

zijn daarvoor al contractuele verplichtingen aangegaan met aannemers. Toch vragen de tuinders alsnog subsidie aan. Met de aannemers spreken zij af de offertes en contracten zodanig aan te passen (postdateren) dat de tuinder de uitkerende instantie ervan kan overtuigen dat de verplichtingen pas na de subsidieaanvraag zijn aangegaan. Daarnaast zijn er tuinders die – ook in samenwerking met aannemers en accountants – de kosten van niet-subsidiabele onderdelen laten opnemen in de prijs van wel-subsidiabele onderdelen. Hierdoor ontvangen zij subsidie voor niet-subsidiabele onderdelen. Uit het administratieve onderzoek bij de aannemers en toeleveranciers kan het opsporingsteam aantonen dat al voor de aanvraagdatum bestellingen zijn gedaan en soms al werkzaamheden op de bouwlocatie zijn verricht. Uit sommige dossiers blijkt ook dat de accountant, die schriftelijk bevestigt dat aan alle verplichtingen is voldaan, op de hoogte is van de wederrechtelijke gang van zaken.

2.3.2.2 Voorbeelden uit de praktijk van de FIOD-ECD

Belastingfraude

Belastingfraude laat zich onderscheiden naar fraude met directe belastingen en fraude met indirecte belastingen. Een voorbeeld van de eerste is het verzwijgen van vermogen in het buitenland: het bezit van bijvoorbeeld een buitenlandse bankrekening wordt dan niet aan de Belastingdienst gemeld. Het saldo op een dergelijke bankrekening behoort tot het vermogen dat in het aangiftebiljet dient te worden opgegeven voor de berekening van de vermogensrendementsheffing (box 3). Verzwijging betekent dus een lagere grondslag voor de vermogensrendementsheffing en dus minder te betalen belasting. Denkbaar is ook dat dit geld afkomstig is uit inkomsten die ook verzwegen zijn voor de Belastingdienst. Een voorbeeld van fraude met indirecte belastingen is btw-carrouselfraude. Deze fraudevorm kenmerkt zich door een grensoverschrijdende facturenstroom waarbij goederen al dan niet reëel worden rondgezonden. Ten minste één partij bij de transacties draagt de verschuldigde btw (omzetbelasting) niet af. Overigens wordt in het algemeen ook gesproken van btw-carrouselfraude als de goederen niet rondgaan, dus niet terugkomen bij een eerdere schakel in de keten. Ook kan sprake zijn van een facturenstroom waarbij de goederen ontbreken.

Financieel-economische fraude

Een voorbeeld van financieel-economische fraude is jaarrekeningenfraude. Dat komt bijvoorbeeld voor in de vorm van het opwaarderen van activa. Dat werkt als volgt. De jaarrekening van een rechtspersoon dient een zodanig inzicht te geven dat een verantwoord oordeel kan worden gevormd over het vermogen en resultaat van de rechtspersoon. De balans met de toelichting geeft getrouw en stelselmatig de grootte en de samenstelling van het vermogen weer. Dit vormt de juiste materiële grondslag voor een beoordeling van de balans. De ondernemer kan nu bijvoorbeeld activa op basis van onjuiste dan wel vervalste taxatierapporten hoger waarderen dan de feitelijke waarde bedraagt. De materiële grondslag wordt dan uitgehold en de ondernemer misleidt op die wijze een belanghebbende, bijvoorbeeld een financier of een aandeelhouder, bij het nemen van beslissingen ten aanzien van de desbetreffende rechtspersoon. De belanghebbende denkt dat de rechtspersoon meer waard is dan feitelijk het geval is. Daardoor kan bijvoorbeeld de financier aan de rechtspersoon een lening verstrekken die hij niet verstrekt zou hebben als hij de werkelijke waarde van de activa en de rechtspersoon als geheel kende. Bij deconfiture van de rechtspersoon blijkt deze immers

veel minder waard te zijn dan de opgeklopte activa lieten zien, en kan de lening niet worden terugbetaald.

Fraude met goederen

Bij fraude met goederen moet worden gedacht aan VGEM-fraude. Een voorbeeld hiervan is fraude met intellectueel eigendom (IE-fraude). Bescherming van intellectueel eigendom is bij wet geregeld. Schending van het intellectueel eigendom is meer dan alleen het namaken van kleding en parfum en die voorzien van bekende logo's en merken. Ook inbreuk op het intellectueel eigendom is:

- het vervalsen van medicijnen en middelen die als doping zijn aangeduid;
- het vervalsen van auto-, vliegtuig- en computeronderdelen;
- het illegaal kopiëren of vervaardigen van software, muziek en films waar een ander recht op heeft;
- het namaken van een beschermd model, zoals mobiele telefoons.

2.3.2.3 Voorbeelden uit de praktijk van de SIOD

Arbeidsmarktfraude

Als voorbeeld van arbeidsmarktfraude beschrijven we kort een opsporingsonderzoek dat zich toespitst op een vleesverwerkend bedrijf. Het bedrijf heeft vijftientig werknemers in vaste dienst en zestig structurele uitzendkrachten afkomstig van drie uitzendbureaus. Uit eerdere onderzoeken bij uitzendbureaus waren reeds vermoedens gerezen dat het bedrijf opzettelijk illegaal verblijvende vreemdelingen tewerkstelt via deze uitzendbureaus. Het opsporingsteam doet een inval bij het bedrijf en houdt daarbij meer dan vijftig personen aan. Van hen verblijven er drieënveertig illegaal in Nederland. Het onderzoeksteam maakt proces-verbaal op tegen de verdachten. Dit vanwege de verdenking van het voorhanden hebben van valse identiteitsbewijzen en het opzettelijk illegaal tewerkstellen van vreemdelingen.

Socialezekerheidsfraude

Een praktijkvoorbeeld van socialezekerheidsfraude is het volgende. Na een melding van het UWV start de SIOD, in samenwerking met andere diensten, een onderzoek naar schoonmaakwerk in achttien restaurants. Uit het onderzoek blijkt dat illegaal verblijvende personen het schoonmaakwerk verrichten. Op basis van de in beslag genomen administratie lijkt het of het schoonmaakbedrijf uitsluitend met Nederlanders werkt. Na verhoor van 'werknemers' kan het opsporingsteam aantonen dat geen van de werknemers die in de loonadministratie zijn opgenomen – doorgaans vrouwen – feitelijk werkt. Het zijn illegaal verblijvende vreemdelingen die het werk op naam van de in de loonadministratie opgenomen 'werknemers' verrichten. Ook zijn er veel medewerkers met een gefingeerd dienstverband. In dit voorbeeld blijkt het vaststellen van het fraudepatroon lastig, omdat de loonadministratie geheel juist is. Het schoonmaakbedrijf stort namelijk het salaris op de rekening van de zogenaamde werknemers, die het salaris na contante opname teruggeven aan het bedrijf voor uitbetaling aan de illegaal verblijvende vreemdelingen. De nettowinst voor het schoonmaakbedrijf bedraagt hierdoor 700.000 euro (op jaarbasis, na het betalen van vennootschapsbelasting).

Instrumentele fraude

Een voorbeeld van instrumentele fraude is een zaak waarbij de Koninklijke Marechaussee 476 processen-verbaal heeft opgemaakt voor valse en/of vervalste identiteitsbewijzen. Het opsporingsteam verdenkt diverse criminele organisaties (onder andere uit Nigeria en Ghana) van het smokkelen van (enkele duizenden) personen naar Nederland. Deze criminele organisaties maken zich daarnaast schuldig aan een grote hoeveelheid andere criminele activiteiten. De personen die deze organisaties naar Nederland smokkelen, worden hier vaak op zeer schrijnende wijze uitgebuit. De uitbuiting heeft zowel betrekking op onderbetaling bij het verrichten van arbeid als op het afpersen bij het verstrekken van identiteitsbewijzen en slaappleatsen. Het geheel levert een beeld op van moderne slavernij. In totaal is sprake van vierenzestig verdachten. Het opsporingsteam verricht negen aanhoudingen en verhoort negenenvijftig getuigen in relatie tot 263 sofinummers en dienstverbanden. Als spin-off heeft de overheid diverse uitkeringen en voorzieningen stopgezet en teruggevorderd.

2.3.2.4 Voorbeelden uit de praktijk van VROM-IOD

Integriteitsfraude

Op het beleidsterrein ‘wonen’ ontvangt de VROM-IOD met regelmaat signalen over vermeende fraude of onregelmatigheden bij ‘Toegelaten Instellingen’ (woningcorporaties). Toegelaten Instellingen staan onder toezicht van de minister van VROM. De signalen kunnen betrekking hebben op fusies, geldleningen, risicovolle beleggingen, verkoop van woningcomplexen en niet-ambtelijke corruptie. Vooral het laatste aspect heeft al jaren de bijzondere aandacht van de VROM-IOD. In 2004 veroordeelt de rechtbank de hoofdverdachte in een fraudezaak bij een corporatie tot een gevangenisstraf van drie jaar (waarvan één voorwaardelijk). De rechter veroordeelt een andere verdachte tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van vijftien maanden. Beiden wordt verweten misbruik van hun positie te hebben gemaakt en niet alleen geen halt te hebben toegeroepen aan de graaicultuur, maar daaraan zelf volop te hebben meegedaan. Daarbij moet onder meer worden gedacht aan het laten uitvoeren van bouwwerkzaamheden in de privésfeer op kosten van de corporatie. De rechter benadrukt dat zij een functie bekleden bij een Toegelaten Instelling: een organisatie ten dienste van een kwetsbare groep uit de samenleving (sociale woningbouw). Hij sluit niet uit dat de huurders zijn geconfronteerd met te hoge huurverhogingen als gevolg van de overschrijding van kosten.

Milieufraude

Bij het onderwerp milieu moet bij fraude onder meer worden gedacht aan het plegen van valsheid in geschrifte in relatie tot het afgeven van certificaten. Daarbij kan het zowel gaan om het niet-geaccrediteerd afgeven van certificaten als om het ten onrechte gebruikmaken van woord- en beeldmerk. Fraude met certificering/classificering van stoffen (in het kader van het bouwstoffenbesluit) leidt bijvoorbeeld tot gebruik van verontreinigde of vervuilde grond, dan wel reststoffen bij diverse (bouw)werkzaamheden. Daarnaast plegen personen milieufraude als zij stoffen of producten opslaan, verwerken en/of transporteren zonder dat de daarvoor benodigde vergunningen aanwezig zijn of de ‘lading’ inderdaad dekken. Dit is zonder meer het geval als de overheid de vergunning afgeeft op grond van opzettelijk verstrekte onjuiste informatie.

Subsidiefraude

Soms is ook het ministerie zelf slachtoffer van fraude. In 2004 blijkt dat de huisbankier van VROM acht overschrijvingsformulieren van VROM heeft getraceerd waarmee onbevoegden probeerden een bedrag van ongeveer vier miljoen euro ten onrechte over te boeken. Maar de gebruikte formulieren zijn verouderd en sinds augustus 2003 niet meer bij VROM in gebruik. De eerste overboeking van ongeveer 900.000 euro mislukt, omdat de banken de zaak direct blokkeren en het overgemaakte geld retourneren aan VROM. Uit onderzoek blijkt dat de begunstigden geen enkele relatie hebben met het ministerie van VROM. Het onderzoeksteam stelt vast dat de betrokken negen verdachten ook andere (commune) delicten hebben gepleegd (flessentrekkerij, oplichting, valsheid in geschrifte).

In datzelfde jaar voert VROM een onderzoek uit naar interne fraude met het huursubsidie-systeem. Hieruit blijkt dat een ambtenaar van VROM met gebruikmaking van informatie uit afgeronde subsidietijdvakken op frauduleuze wijze nabetalings verricht aan tientallen personen. Deze (tussen)personen halen het overgemaakte geld van hun rekening en verrekenen de opbrengst met de hoofdverdachte of een van de mededaders (in totaal 110.000 euro). De subsidieontvangers mogen een klein bedrag voor zichzelf houden. De hoofdverdachte bedient zich hiervoor van een netwerk van familieleden en vrienden (waaronder een ex-werknemer van VROM). Hij zal zich voor de rechter moeten verantwoorden, evenals drie medeplichtigen. Het Openbaar Ministerie verdenkt de subsidieontvangers van heling en doet hun een transactievoorstel.

2.3.3 Sectoren en branches waar fraude voorkomt

Onze vraag aan de bijzondere opsporingsdiensten was om de belangrijkste fraudevormen en fraudemethodieken te benoemen en daarbij aan te geven in welke sector(en) en branche(s) deze voorkomen. Alle bijzondere opsporingsdiensten maken melding van een grote verscheidenheid aan fraudevormen, fraudemethodieken en sectoren/branches waar die vormen en methodieken voorkomen. Daarbij gaven zij ook aan dat verschillende fraudevormen of -methodieken zich niet laten koppelen aan bepaalde branches of sectoren. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer een specifieke fraudemethodiek of fraudevorm plaatsvindt of plaats kan vinden in (vrijwel) alle branches.

We vroegen de diensten om bij de zes vormen van fraude die zij noemden aan te geven wat de (maximaal) vijf belangrijkste methodieken of modi operandi zijn die fraudeurs bij die fraudevorm gebruiken. Maximaal konden zij dus dertig fraudemethodieken noemen. Bij elke methodiek vroegen we vervolgens in welke sector en onderliggende branche(s) de methodiek voorkomt.

De volgende secties presenteren en bespreken per dienst de resultaten. We beperken ons hierbij tot de fraudemethodieken die behoren bij de belangrijkste fraudevormen en de sectoren waar ze zich voordoen. De gepresenteerde tabellen laten de nadere specificatie naar branches buiten beschouwing. We bespreken wel de belangrijkste bevindingen op brancheniveau en gebruiken de branchegegevens in de clusteranalyse (zie paragraaf 2.4).

De AID-DO

De AID-DO onderscheidt bij de zes fraudevormen achtentwintig specifieke fraudemethodieken. In totaal noemt de dienst zes verschillende sectoren waar de fraudemethodieken voorkomen (tabel 2.3).

Tabel 2.3 *Fraudemethodieken en sectoren genoemd bij de door de AID-DO onderscheiden fraudevormen*

Fraudevorm	Fraudemethodiek	Sector
Fraude met groeihormonen (illegale groeibevorderaars)	Ontwikkelen van niet te detecteren stoffen met het oogmerk die te gebruiken ten behoeve van ontoelaatbare groeibevordering	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Industrie ▪ Handel in en reparatie van consumentenartikelen
	Vermengen/cocktails maken van stoffen en gebruikt als voedseladjectief	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landbouw, bosbouw en jacht ▪ Industrie ▪ Particulieren
	Handel in illegale groeibevorderaars	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landbouw, bosbouw en jacht ▪ Gezondheidszorg en welzijnszorg ▪ Handel in en reparatie van consumentenartikelen
	De handel van (legale) diergeneesmiddelen ten behoeve van illegale groeibevordering	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landbouw, bosbouw en jacht ▪ Gezondheidszorg en welzijnszorg ▪ Handel in en reparatie van consumentenartikelen
	Het gebruik van (illegale) stoffen ten behoeve van illegale groeibevordering	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landbouw, bosbouw en jacht
Fraude met diervoeders	(On)bewuste import ondeugdelijke partijen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Industrie ▪ Handel in en reparatie van consumentenartikelen
	Carrouselfraude: partijen vaak transporteren, zodat herkomst onduidelijk wordt	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Industrie ▪ Handel in en reparatie van consumentenartikelen
	Wegmengen schade/afvalpartijen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Industrie ▪ Milieudiensten, cultuur, recreatie en overige diensten
	Handel in schade/afvalpartijen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Industrie ▪ Handel in en reparatie van consumentenartikelen
Fraude met dierlijke meststoffen	Na afloop van een MINAS-jaar worden overschrijdingen van een MINAS-balans ‘gladgestreken’ met behulp van mutatiebonnen. Het teveel aan ontvangen mineralen wordt zo weggeschreven naar een akkerbouwer met ruimte op zijn balans ¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landbouw, bosbouw en jacht
	Produceren zonder dierrechten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landbouw, bosbouw en jacht
	Fictieve transporten. Er wordt op papier mest afgevoerd naar akkerbouwers die in hun MINAS-balans nog ruimte hebben om mest te ontvangen maar feitelijk geen behoefte hebben aan de mest	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landbouw, bosbouw en jacht
	Contractuele schijnconstructies	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landbouw, bosbouw en jacht

	Manipulatie van mestmonsters. Hierdoor wordt de (papieren) afvoer van mineralen met een vracht mest vergroot ten opzichte van de feitelijke afvoer. De veehouder hoeft op jaarbasis minder vrachten af te voeren om zijn MINAS-balans sluitend te krijgen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landbouw, bosbouw en jacht
Fraude met bestrijdingsmiddelen	Import van niet-toegelaten middelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landbouw, bosbouw en jacht ▪ Handel in en reparatie van consumentenartikelen
	Handel in niet-toegelaten middelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landbouw, bosbouw en jacht ▪ Handel in en reparatie van consumentenartikelen
	Gebruik van niet-toegelaten middelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landbouw, bosbouw en jacht
	Illegaal gebruik van toegelaten middelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landbouw, bosbouw en jacht
Fraude met bedreigde dier- en plantsoorten	Het verzenden van specimen onder een andere naam van een minder/niet bedreigde diersoort (witwassen)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landbouw, bosbouw en jacht ▪ Handel in en reparatie van consumentenartikelen
	Fraude met documenten: valse/vervalste CITES-documenten/stempels e.d. bij zending voegen om deze te legaliseren ²⁾	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Particulieren ▪ Handel in en reparatie van consumentenartikelen
	Smokkel: zonder bijbehorende documenten binnenbrengen van dieren/planten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landbouw, bosbouw en jacht ▪ Particulieren ▪ Handel in en reparatie van consumentenartikelen
	CITES-specimen binnen EU brengen via de zwakste schakel: aanpassen van de handelsroute om dieren binnen te brengen daar waar de controle het minst is	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Handel in en reparatie van consumentenartikelen ▪ Particulieren
	Het vervoeren/verhandelen van dieren met valse kenmerken: manipuleren van ringen, chips (b.v. wildvang kan zo als gekweekt worden verkocht)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Handel in en reparatie van consumentenartikelen ▪ Particulieren
EU-subsidiefraude	Bestemming wijzigen om subsidie te ontvangen of heffing te ontwijken	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Industrie ▪ Handel in en reparatie van consumentenartikelen
	Wijzigen van productcode om subsidie te ontvangen of heffing te ontwijken	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Industrie ▪ Handel in en reparatie van consumentenartikelen
	Gebruik van minderwaardige producten/niet voorgeschreven hoeveelheid om meer subsidie te kunnen opstrijken	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Industrie ▪ Landbouw, bosbouw en jacht
	Achteraf subsidie aanvragen terwijl de investeringsverplichting al is aangegaan bij POP-gelden ³⁾	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landbouw, bosbouw en jacht
	POP-gelden: na aanvraag subsidie kosten verschuiven/kleiner uitvoeren van onderhoud en/of nieuwbouw	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landbouw, bosbouw en jacht

1) MINAS staat voor MINeralen AangifteSysteem

2) CITES staat voor Convention on International Trade in Endangered Species of wild fauna and flora. In het Nederlands: Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde uitheemse dieren en planten

3) POP staat voor Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland

Met uitzondering van fraude met dierlijke meststoffen noemt de AID-DO bij alle fraudevormen meerdere sectoren waar de fraude zich voordoet of kan voordoen. Fraude met dierlijke meststoffen doet zich alleen voor in de sector Landbouw, bosbouw en jacht. Die sector noemt de AID-DO in totaal bij achttien fraudemethodieken en is daarmee de meest genoemde sector. Van de zes onderscheiden fraudevormen komt alleen fraude met diervoeders niet in deze sector voor. Naast Landbouw, bosbouw en jacht noemt de AID-DO nog vijf andere sectoren waar één of meer van de zes fraudevormen plaatsvinden. Dit zijn de sectoren Handel in en reparatie van consumentenartikelen (13 keer genoemd), Industrie (9 keer genoemd), Particulieren (5 keer genoemd), Gezondheidszorg en welzijnszorg (2 keer genoemd) en Milieudiensten, cultuur, recreatie en overige diensten (1 keer genoemd).

FIOD-ECD

De FIOD-ECD noemt verscheidene fraudes die in alle sectoren voorkomen. Vaak noemt de dienst daarbij specifieke sectoren waar de fraudemethodiek waarschijnlijker is, maar sector of branche lijkt in veel gevallen niet het meest voor de hand liggende ordeningsprincipe als het gaat om fraudevormen en fraudemethodieken waar de FIOD-ECD zich mee bezighoudt.

Tabel 2.4 *Fraudemethodieken en sectoren genoemd bij de door de FIOD/ECD onderscheiden fraudevormen*

Fraudevorm	Fraudemethodiek	Sector
Fraude met directe belastingen	Verzwijgen vermogen in het buitenland	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Particulieren ▪ Alle sectoren
	Onttrekkingen aan vennootschappen t.b.v. privé (Uitdelingen)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alle sectoren
	VT-fraude ¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Particulieren ▪ Onroerend goed en zakelijke dienstverlening
	Constructies (winst)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alle sectoren
	Verzwijgen omzet/opvoeren te hoge kosten, onjuiste balanswaardering	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alle sectoren
Fraude met indirecte belastingen	Btw-carroussels	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alle sectoren ▪ Handel in en reparatie van consumentenartikelen
	Identiteitsfraude	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alle sectoren ▪ Onroerend goed en zakelijke dienstverlening ▪ Landbouw, bosbouw en jacht
	Negatieve aangifte omzetbelasting doen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alle sectoren
	Ontduiken accijnzen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Particulieren ▪ Handel in en reparatie van consumentenartikelen ▪ Vervoer opslag en communicatie
	Subsidiefraude /fraude met EU-middelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Handel in en reparatie van consumentenartikelen ▪ Industrie ▪ Landbouw, bosbouw en jacht

Jaarrekeningenfraude	Uitholling materiële grondslag	▪ Alle sectoren
	Constructies	▪ Alle sectoren
	Valsheid in geschrifte	▪ Alle sectoren
	Ontbreken van transparantie (vervaardigen sideletters)	▪ Alle sectoren
Fraude op het gebied van integriteit	Witwassen	▪ Alle sectoren ▪ Onroerend goed en zakelijke dienstverlening ▪ Particulieren
	Corruptie	▪ Alle sectoren ▪ Onroerend goed en zakelijke dienstverlening ▪ Openbaar bestuur, overheidsdiensten en sociale verzekeringen ▪ Bouwnijverheid ▪ Financiële instellingen
	Faillissementsfraude	▪ Alle sectoren ▪ Onroerend goed en zakelijke dienstverlening ▪ Handel in en reparatie van consumentenartikelen
	Schuldbemiddeling	▪ -
	Gebruikmaking van facilitators	▪ Alle sectoren ▪ Onroerend goed en zakelijke dienstverlening
	Binnen- en buitenbeursfraude	Beleggingsfraude
Voorkennis		▪ Financiële instellingen ▪ Particulieren
Koersmanipulatie		▪ Financiële instellingen ▪ Particulieren
Illegale financiële instellingen (WGT, WTB, WTK, WCK, WTT) ²⁾		▪ Alle sectoren
VGEM-fraude	IE-fraude	▪ Particulieren ▪ Handel in en reparatie van consumentenartikelen
	Smokkel en/of vervaardigen van drugs, precursoren	▪ Particulieren ▪ Industrie
	Overtreding sanctiewetgeving	▪ -
	Overtreding in- en uitvoerwet (strategische goederen)	▪ -
	Terrorismedfinanciering	▪ -

1) VT staat voor voorlopige teruggaaf

2) WGT staat voor Wet inzake de geldtransactiekantoren; WTB staat voor Wet toezicht beleggingsinstellingen; WTK staat voor Wet toezicht kredietwezen; WCK staat voor Wet op het consumentenkrediet; WTT staat voor Wet toezicht trustkantoren

De FIOD-ECD noemt in totaal achtentwintig fraudemethodieken bij de zes fraudevormen die zij onderscheiden (tabel 2.4). Negen verschillende sectoren noemen zij met name, maar zij geven ook aan dat veel fraudemethodieken zich in alle sectoren (kunnen) manifesteren. Van 17 fraudemethodieken geeft de FIOD-ECD aan dat ze in alle sectoren voorkomen of kunnen voorkomen. Verder spelen zeven fraudemethodieken in een beperkt aantal sectoren en noemt de FIOD-ECD bij drie VGEM-fraudemethodieken geen sectoren. Van de sectoren die zij met naam noemen komt de sector Particulieren het vaakst voor (9 keer genoemd), gevolgd door de sector Onroerend goed en zakelijke dienstverlening (7 keer genoemd), de sector Handel in en reparatie van consumentenartikelen (5 keer genoemd) en de sector Financiële dienstverlening (4 keer genoemd). De sectoren Landbouw, bosbouw en jacht en Industrie noemen zij allebei twee keer en de sectoren Vervoer, opslag en communicatie, Openbaar bestuur, overheidsdiensten en sociale verzekeringen en Bouwnijverheid alle één keer.

De SIOD

Bij de zes fraudevormen die de SIOD onderscheidt worden in totaal vijftientig fraudemethodieken genoemd, die zich in totaal in elf verschillende sectoren voordoen (tabel 2.5).

Tabel 2.5 *Fraudemethodieken en sectoren genoemd bij de door de SIOD onderscheiden fraudevormen*

Fraudevorm	Fraudemethodiek	Sector
Illegale tewerkstelling	Entree, huisvesting, identiteitspapieren en arbeid organiseren en faciliteren	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landbouw, bosbouw en jacht ▪ Horeca
	Legale werknemers/andere personen verantwoord in loonadministratie maar illegalen op die naam laten werken	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landbouw, bosbouw en jacht ▪ Onroerend goed en zakelijke dienstverlening ▪ Horeca
	Gebruik/verstrekken van valse/vervalste identiteitsdocumenten (o.a. look-a-likes)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onroerend goed en zakelijke dienstverlening ▪ Industrie ▪ Landbouw, bosbouw en jacht ▪ Handel in en reparatie van consumentenartikelen ▪ Bouwnijverheid ▪ Horeca
	Misbruik sofinummers	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onroerend goed en zakelijke dienstverlening
Uitbuiting	ZZP-constructies ¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onroerend goed en zakelijke dienstverlening ▪ Persoonlijke dienstverlening
	Gebruik/verstrekken van valse/vervalste identiteitsdocumenten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onroerend goed en zakelijke dienstverlening ▪ Landbouw, bosbouw en jacht
	Mensen uit het buitenland naar Nederland laten komen, verschaffen van onderdak ('huur' inhouden op loon) en illegaal tewerkstellen (bv. in de prostitutie)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onroerend goed en zakelijke dienstverlening ▪ Landbouw, bosbouw en jacht ▪ Particulieren

	Dwang (inhouden paspoort, geweld, bedreiging). Mensen afhankelijk maken van een organisatie die hen daarbij verhandelt	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onroerend goed en zakelijke dienstverlening ▪ Horeca ▪ Landbouw, bosbouw en jacht
	Werknemers onderbetalen en/of langer laten werken dan verantwoord is	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bouwnijverheid ▪ Huishoudelijk personeel ▪ Vervoer, opslag en communicatie
Uitkeringsfraude	In overleg of met medeweten van werkgever (zwart) werken met uitkering	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Horeca ▪ Gezondheidszorg en welzijnszorg
	Sociale groepen die overwegend in de uitkering zitten en daarnaast structureel andere (criminele) inkomsten hebben.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Particulieren
Subsidiefraude	Subsidiegelden anders besteden dan het doel waarvoor subsidie is verstrekt	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onroerend goed en zakelijke dienstverlening
	Subsidies incasseren voor werknemers die nooit arbeid hebben verricht, d.m.v. valse/vervalste (loon)administratie te voeren	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onroerend goed en zakelijke dienstverlening ▪ Gezondheidszorg en welzijnszorg
	Valse inschrijvingen/aanvraaggegevens	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onroerend goed en zakelijke dienstverlening
	Faillissementsfraude	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onroerend goed en zakelijke dienstverlening
	Fictieve opgave van uitgevoerde zaken	<ul style="list-style-type: none"> ▪ -
Premiefraude	Genereren van zwarte omzet waarmee werknemers zwart worden uitbetaald (zwarte verloning)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landbouw, bosbouw en jacht ▪ Bouwnijverheid ▪ Industrie
	Niet aanmelden bedrijf of personeel/niet verantwoord van werknemers in (loon)administratie/geen of te lage afdracht van premies aan (buitenlandse) zorgverzekeringen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onroerend goed en zakelijke dienstverlening ▪ Bouwnijverheid ▪ Vervoer, opslag en communicatie
	Misbruik ID-documenten, E-101 verklaringen (fingers van detachering), misbruik sofinummers	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bouwnijverheid ▪ Horeca ▪ Landbouw, bosbouw en jacht
	ZZZP-constructies	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bouwnijverheid ▪ Onroerend goed en zakelijke dienstverlening ▪ Landbouw, bosbouw en jacht
	G-rekeningfraude, aanvraag deblokkade op valse gronden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onroerend goed en zakelijke dienstverlening
ID-fraude	Gebuiken van gestolen en/of vervalste identiteitsbewijzen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Horeca ▪ Industrie ▪ Landbouw, bosbouw en jacht
	Gebuiken van identiteitsbewijzen van oud-werknemers of van werknemers die zich hebben ingeschreven maar nooit in dienst zijn gekomen (ook: look-a-likes)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bouwnijverheid ▪ Landbouw, bosbouw en jacht
	ID-documenten rouleren om op één sofinummer meerdere werknemers te kunnen laten werken	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onroerend goed en zakelijke dienstverlening ▪ Industrie
	(Buitenlandse) documenten vervalsen om een uitkering te ontvangen (E-101 documenten)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bouwnijverheid

¹⁾ ZZZP staat voor zelfstandige zonder personeel

De SIOD noemt het meest de sector Onroerend goed en zakelijke dienstverlening (15 keer), gevolgd door de sector Landbouw, bosbouw en jacht (11 keer), de sector Bouwnijverheid (8 keer), de sector Horeca (7 keer) en de sector Industrie (4 keer).

Van vijf van de zes fraudevormen, met uitzondering van uitkeringsfraude, komen specifieke methodieken voor in de sector Onroerend goed en zakelijke dienstverlening. Datzelfde geldt voor de sector Horeca, waar we alleen geen subsidiefraude aantreffen. Specifieke fraude-methodieken behorend bij de vier fraudevormen illegale tewerkstelling, uitbuiting, premiefraude en ID-fraude komen voor in de sectoren Landbouw, bosbouw en jacht en Bouwnijverheid. Bij de sector Gezondheidszorg en welzijnszorg noemt de SIOD zowel uitkeringsfraude als subsidiefraude als fraudevormen.

De SIOD noemt een aantal sectoren met één specifieke fraudemethodiek. Dat zijn de sector Handel in en reparatie van consumentenartikelen (gebruik of verstrekken van valse of vervalste identiteitsdocumenten), de sector Persoonlijke dienstverlening (ZZP-constructies), de sector Particulieren (inkomsten naast uitkering), de sector Huishoudelijk personeel en de sector Vervoer, opslag en communicatie (onderbetalen, onverantwoord lang laten werken).

De VROM-IOD

De VROM-IOD noemt zeventien fraudemethodieken bij de zes fraudevormen die de dienst onderscheidt en wijst negen verschillende sectoren aan waar één of meer van de fraude-methodieken zich manifesteren (tabel 2.6). Bij verschillende fraudemethodieken merkt de VROM-IOD op dat de opsomming van branches tot voorbeeld dient en niet uitputtend is.

Tabel 2.6 *Fraudemethodieken en sectoren genoemd bij de door de VROM-IOD onderscheiden fraudevormen*

Fraudevorm	Fraudemethodiek	Sector
Fraude in analyses/bij monsterneming	Concentraties/aard van de stof aanpassen aan de wensen van de opdrachtgever/geldverstrekker. Kan in zeer vele branches voorkomen; opsomming is slechts een voorbeeld	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Industrie ▪ Bouwnijverheid ▪ Particulieren
	Monsterneming zo verrichten, dat resultaat tegemoet komt aan wensen opdrachtgever. Kan in zeer vele branches voorkomen; opsomming is slechts een voorbeeld	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bouwnijverheid ▪ Onroerend goed en zakelijke dienstverlening ▪ Particulieren
	Onjuist opmaken van verslag van monsterneming. Kan in zeer vele branches voorkomen; opsomming is slechts een voorbeeld	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bouwnijverheid ▪ Onroerend goed en zakelijke dienstverlening ▪ Particulieren
	Onjuiste bediening detectieapparatuur (bijvoorbeeld bij radioactieve materialen). Kan in meer branches voorkomen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Industrie ▪ Delfstoffenwinning
Fraude bij certificering/classificering	Voorwenden gecertificeerd te zijn voor bepaalde handelingen. Komt in steeds meer branches voor doordat steeds meer om certificering gevraagd wordt, opsomming is slechts een voorbeeld	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Industrie ▪ Bouwnijverheid
	Goederen anders classificeren zodat ze onder een lichter wettelijk regime vallen (bijvoorbeeld vuurwerk)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Handel in en reparatie van consumentenartikelen

Fraude huursubsidies/ toeslagen	Verzwijgen vermogen en/of inkomsten	▪ Particulieren
	Identiteitsfraude in relatie tot CBA ¹⁾	▪ Particulieren ▪ Bouwnijverheid
	Verzwijgen samenlevingsvormen	▪ Particulieren
	Illegale onderverhuur/Niet bewonen	▪ Particulieren
Fraude met maatschappelijk kapitaal	Malversaties met handel in het woningbestand van de corporatie	▪ Onroerend goed en zakelijke dienstverlening
	Ten eigen bate onttrekken van geld aan de corporatie/ ZBO's door eigen personeel al dan niet met hulp van derden	▪ Particulieren ▪ Bouwnijverheid
	Dubieuze handelingen met het vermogen van de corporaties/ZBO's (bijvoorbeeld via beleggingen/ risicovolle deelnemingen) ²⁾	▪ Financiële instellingen ▪ Onroerend goed en zakelijke dienstverlening
Fraude ter verkrijging van beschikkingen	Verstrekken van onjuiste gegevens ter verkrijging van de beschikking	▪ Industrie ▪ Vervoer, opslag, communicatie
	Bewust handelen in afwijking van de beschikking	▪ Industrie ▪ Vervoer, opslag, communicatie
Fraude ter verkrijging van VROM-subsidies	Ten onrechte aanvragen en oneigenlijk aanwenden van subsidies. Branches verschillen per subsidieregeling	▪ Particulieren ▪ Bouwnijverheid
	Ten onrechte aanvragen en oneigenlijk aanwenden van subsidies. Branches verschillen per subsidieregeling	▪ Industrie ▪ Openbaar bestuur, overheidsdiensten en sociale verzekeringen

1) CBA staat voor centrale basisadministratie

2) ZBO staat voor zelfstandig bestuursorgaan

De VROM-IOD noemt bij alle fraudevormen meerdere sectoren waar de fraude zich voordoet of kan voordoen. Negen van de zeventien fraudemethodieken komen voor in de sector Particulieren, vooral waar het gaat om de fraudemethodieken behorend bij de fraudevorm Fraude met huursubsidies/toeslagen. Verder noemt de VROM-IOD de sector Bouwnijverheid bij zeven fraudemethodieken en de sector Industrie bij zes fraudemethodieken. Van vier fraudemethodieken geeft de dienst aan dat ze voorkomen in de sector Onroerend goed en zakelijke dienstverlening. De VROM-IOD noemt de sector Vervoer, opslag en communicatie bij twee fraudemethodieken en de sectoren Delfstoffenwinning, Openbaar bestuur, overheidsdiensten en sociale verzekeringen, Handel in en reparatie van consumentenartikelen en Financiële instellingen bij één fraudemethodiek.

Algemeen

Alle vier de diensten noemen verschillende sectoren. Zonder uitzondering geven zij aan dat zij belangrijke fraudevormen aantreffen binnen de sector Industrie, de sector Particulieren en de sector Handel in en reparatie van consumentenartikelen. Sectoren waar drie bijzondere opsporingsdiensten fraudevormen constateren zijn: Landbouw, bosbouw en jacht, Bouwnijverheid, Vervoer, opslag en communicatie en Onroerend goed en zakelijke dienstverlening.

Drie sectoren zijn dienstspecifieke sectoren. Dat zijn de sectoren waarvoor één bijzondere opsporingsdienst fraudevormen noemt. Het gaat hierbij om de sector Delfstoffenwinning (genoemd door VROM-IOD) en de sectoren Horeca en Huishoudelijk personeel (beide genoemd door de SIOD).

Als het gaat om de belangrijkste fraudevormen noemt geen enkele dienst de sectoren Energievoorzieningen, Onderwijs, Visserij en Extraterritoriale lichamen en organisaties. Wel is het zo dat meerdere diensten aangegeven dat verschillende fraudevormen zich in alle sectoren (kunnen) voordoen en dus ook in de sectoren die zij niet met naam noemen.

Uit de gepresenteerde tabellen is ook af te lezen dat de bijzondere opsporingsdiensten de belangrijkste fraudevormen aantreffen in de sectoren Particulieren (13 fraudevormen), Industrie (12) en Onroerend goed en zakelijke dienstverlening (11), gevolgd door Landbouw, bosbouw en jacht (10), Bouwnijverheid (10) en Handel in en reparatie van consumentenartikelen (10). Omdat dat voor de rangorde niet uitmaakt, hebben we bij deze telling de fraudevormen die in alle sectoren voorkomen buiten beschouwing gelaten.

De uitsplitsing naar specifieke branches hebben we, zoals eerder opgemerkt, niet in de tabellen opgenomen. Wel laten we hier enkele opvallende gegevens over de genoemde branches de revue passeren. Zo blijkt de branche Particulieren een weinig dienstspecifieke branche te zijn. Alle bijzondere opsporingsdiensten noemen deze branche als branche waar belangrijke fraudevormen voorkomen.

Verder worden verschillende branches door drie bijzondere opsporingsdiensten genoemd. Dit zijn:

- Teelt van groenten, bloemen en champignons (niet genoemd door VROM-IOD);
- Fruitteelt (niet genoemd door VROM-IOD);
- Dienstverlening voor akker- en tuinbouw (niet genoemd door VROM-IOD);
- Algemene burgerlijke en utiliteitsbouw (niet genoemd door AID-DO);
- Goederenvervoer over de weg (geen verhuisvervoer) (niet genoemd door AID-DO);
- Expediteurs, cargadoors, bevrachters en andere tussenpersonen in het goederenvervoer (niet genoemd door AID-DO).⁸

Verschiede branches worden door twee bijzondere opsporingsdiensten genoemd. Daarbij gaat het telkens om de combinatie SIOD/FIOD-ECD, SIOD/VROM-IOD en FIOD/VROM-IOD. De branches die twee keer zijn genoemd, zijn:

- Uitzendbureaus (genoemd door SIOD en FIOD-ECD);
- Aanleggen van wegen, luchthavens, spoorwegen en sportterreinen (genoemd door SIOD en FIOD-ECD);
- Overige metaalbewerking (genoemd door SIOD en VROM-IOD);
- Dakdekken en bouwen van dakconstructies (genoemd door SIOD en VROM-IOD);
- Overige gespecialiseerde werkzaamheden in de bouw niet eerder genoemd (genoemd door SIOD en VROM-IOD);

⁸ Mestintermediairs vallen onder dienstverlening ten behoeve van de landbouw.

- Grondverzet (genoemd door SIOD en VROM-IOD);
- Projectontwikkeling (genoemd door FIOD en VROM-IOD);
- Handel in onroerende zaken (genoemd door FIOD en VROM-IOD);
- Notariskantoren (genoemd door FIOD en VROM-IOD);
- Algemeen overheidsbestuur (genoemd door FIOD en VROM-IOD).

De andere branches zijn telkens door één bijzondere opsporingsdienst genoemd.

2.3.4 Branches met de meeste fraude en de redenen daarvoor

We hebben de bijzondere opsporingsdiensten gevraagd aan te geven wat volgens hen de branches zijn waar de meeste fraude voorkomt, los van het feit of zij die fraude ook constateren. We vroegen hun ten minste vijf verschillende branches te noemen en daarbij aan te geven wat zij als reden of redenen zien voor de grote hoeveelheid fraude in die branche. Deze paragraaf beschrijft per dienst de antwoorden.

AID-DO

De AID-DO noemt acht branches waar in zijn ogen de meeste fraude voorkomt (tabel 2.7). Twee van die branches behoren tot de sector Landbouw, bosbouw en jacht en eveneens twee tot de sector Handel in en reparatie van consumentenartikelen. Verder noemt de AID-DO branches uit de sectoren Visserij, Milieudiensten, cultuur en recreatie en overige diensten, Industrie, en Gezondheidszorg en welzijnszorg.

Tabel 2.7 Branches waar de meeste fraude voorkomt volgens de AID-DO

	Sector	Branche	Reden
1	Landbouw, bosbouw en jacht	Dienstverlening voor het fokken en houden van dieren	Intermediaire ondernemingen (=mesttransport) claimen dat concurrentie hoog is en nauwelijks rendabel meer is; ritueel slachten, ontduiken van heffingen (vindt veelal plaats bij veehouders/op boerderijen)
2	Landbouw, bosbouw en jacht	Fokken en houden van rundvee	Economisch gewin met betrekking tot gebruik groei-bevorderaars; ontduiken van melkquota (de superheffing)
3	Visserij	Zee- en kustvisserij	Quota te laag voor vissers om rendabel te kunnen werken
4	Milieudiensten, cultuur en recreatie en overige diensten	Afvalbehandeling	Door gebrek aan controle op verwerking afvalproducten door verzekeringsmaatschappijen wordt fraude gefaciliteerd om afval/schadepartijen te hergebruiken
5	Industrie	Vervaardiging van veevoeder	Gebrek aan controle afvalproducten
6	Handel in en reparatie van consumentenartikelen	Winkels in dieren, dierbenodigdheden en hengelsportartikelen	Verkoop exotische dieren, ontduiking CITES e.d. omdat dit eenvoudig is
7	Handel in en reparatie van consumentenartikelen	Groothandel in bestrijdingsmiddelen en kunstmeststoffen	Onduidelijke wetgeving over welke middelen wel en niet mogen worden gebruikt
8	Gezondheidszorg en welzijnszorg	Veterinaire diensten	Mogelijkheid van dierenartsen om illegale middelen te leveren dankzij hun professie

Als redenen voor de fraude noemt de AID-DO: noodzaak, gebrek aan controle, mogelijkheden om te frauderen en onduidelijke wetgeving.

FIOD-ECD

Zoals eerder is opgemerkt, is een groot deel van de fraudevormen die de FIOD-ECD noemt niet specifiek voor een bepaalde branche of een bepaalde sector. Tabel 2.8 laat zien dat het daardoor erg lastig is om branches te noemen waar de meeste fraude voorkomt.

Tabel 2.8 *Branches waar de meeste fraude voorkomt volgens de FIOD-ECD*

	Sector	Branche	Reden
1	Criminele organisaties	Alle branches	Terugtrekende overheid; minder materieel toezicht
2	Alle sectoren	Alle branches	Terugtrekende overheid; minder materieel toezicht
3	Particulieren		Terugtrekende overheid; minder materieel toezicht
4	Onroerend goed en zakelijke dienstverlening	Uitzendbureaus	Globalisering; uitbreiding EU; toename mensensmokkel, -uitbuiting; minder regels voor toetreding
5	Bouwnijverheid	Algemene burgerlijke en utiliteitsbouw	Afgenomen besteedbaar inkomen consument; schaduwboekhouding; geringe zichtbaarheid; bijklussende personeelsleden
6	Horeca	Cafés	Makkelijk goederen, in samenwerking met leveranciers buiten zicht Belastingdienst houden
7	Horeca	Restaurants	Makkelijk goederen, in samenwerking met leveranciers buiten zicht Belastingdienst houden
8	Onroerend goed en zakelijke dienstverlening	Handel in onroerende zaken	Door toegenomen wet- en regelgeving, witwassen en andere integriteitsbedreigende handelingen vragen om meer complexe oplossingen of structuren, waarvoor specifieke kennis en deskundigheid nodig is; levert direct grote (witwas)winsten op
9	Landbouw, bosbouw en jacht	Dienstverlening voor akker- en tuinbouw	Globalisering; uitbreiding EU; toename mensensmokkel, -uitbuiting; minder regels voor toetreding
10	Onroerend goed en zakelijke dienstverlening	Organisatieadviesbureaus	Door toegenomen wet- en regelgeving vragen witwassen en andere integriteitsbedreigende handelingen om meer complexe oplossingen of structuren, waarvoor specifieke kennis en deskundigheid nodig is
11	Horeca	Cafeteria's, lunchrooms, snackbars, eetkramen, e.d.	Makkelijk goederen, in samenwerking met leveranciers buiten zicht Belastingdienst houden
12	Vervoer opslag en communicatie	Expeditie, cargadoors, bevrachters en andere tussenpersonen in het goederenvervoer	Bijna altijd betrokken bij fraude met goederen vanwege dienstverlenende activiteiten (documenten invullen)
13	Alle sectoren	Alle branches (in het bijzonder met buitenlandse connecties)	Globalisering
14	Alle sectoren	Alle branches indien sprake is van in beginsel belastingplichtige rechtspersonen	Toename graaicultuur (uitdeling)

15	Alle sectoren	Alle branches waarbij een voor de omzetbelasting belastbare goederenstroom aanwezig kan zijn	Gebrek aan interne controle Belastingdienst, anticiperen op gebrek internationale wetgeving en samenwerking
16	Handel in en reparatie van consumenten-artikelen	Groothandel in computers, randapparatuur en software	Gebrek aan interne controle Belastingdienst, anticiperen op gebrek internationale wetgeving en samenwerking
17	Handel in en reparatie van consumenten-artikelen	Groothandel in juweliers-artikelen en uurwerken	Gebrek aan interne controle Belastingdienst, anticiperen op gebrek internationale wetgeving en samenwerking
18	Handel in en reparatie van consumenten-artikelen	Groothandel in handels-bemiddeling in auto-onderdelen en accessoires	Gebrek aan interne controle Belastingdienst, anticiperen op gebrek internationale wetgeving en samenwerking
19	Alle sectoren	Alle branches waar sprake is van arbeid	Globalisering; uitbreiding EU; toename mensensmokkel, -uitbuiting
20	Onroerend goed en zakelijke dienst-verlening	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Advocatenkantoren ▪ Belastingconsulenten ▪ Notariskantoren ▪ Projectontwikkeling ▪ Trustkantoren ▪ Geldkoeriers ▪ Makelaars ▪ Handelaren in zaken van grote waarde (auto's, boten, juweliersartikelen) 	Door toegenomen wet- en regelgeving vragen witwassen en andere integriteitsbedreigende handelingen om meer complexe oplossingen of structuren, waarvoor specifieke kennis en deskundigheid nodig is
21	Financiële instellingen	Beleggingsinstellingen in financiële activa	Door toegenomen wet- en regelgeving vragen witwassen en andere integriteitsbedreigende handelingen om meer complexe oplossingen of structuren, waarvoor specifieke kennis en deskundigheid nodig is
22	Alle sectoren	Alle branches waarin sprake is van het aanbieden van illegale financiële producten en diensten	Door toegenomen wet- en regelgeving wordt het officieel aanbieden van dit soort producten lastiger en duurder, en de consument wil steeds hogere rendementen (naïviteit)
23	Financiële instellingen	Effectenkrediet-instellingen	“
24	Financiële instellingen	Pensioen- en verzekeringsbedrijven	“

Meer dan de andere bijzondere opsporingsdiensten noemt de FIOD-ECD brede maatschappelijke ontwikkelingen als reden voor veel fraude. De dienst noemt bijvoorbeeld de terugtrekkende overheid, globalisering, uitbreiding van de EU en het afgenomen besteedbaar inkomen van de consument.

SIOD

De SIOD noemt tien branches waar hij de meeste fraude ziet of vermoedt, alle tien behorend tot een andere sector (tabel 2.9).

Tabel 2.9 Branches waar de meeste fraude voorkomt volgens de SIOD

Sector	Branche	Reden
1 Landbouw, bosbouw en jacht	Teelt van groenten, bloemen en champignons	Branche heeft vooral ongeschoolde werknemers nodig die zwaar werk leveren (in Nederland lastig te vinden); buitenlanders zijn goedkoper en goede arbeidskrachten; concurrentiestrijd (binnenland/ buitenland); te geringe pakkans
2 Onroerend goed en zakelijke dienstverlening	Uitzendbureaus	Laaggeschoolde arbeid; onvoldoende aanbod van ‘legaal’ personeel; grote vraag naar zeer flexibele arbeidskrachten die op heel korte termijn inzetbaar zijn (voor bonafide uitzendbureaus lastig aan te leveren); de branche is onvoldoende gereguleerd; handhavingsniveau te minimaal; lage controledruk; moeilijke controle door snel verloop van ingeschreven personeel; lage straffen; makkelijk te frauderen door meerdere personen op één sofinummer te laten werken; hoge winstmarges
3 Bouwnijverheid	Algemene burgerlijke en utiliteitsbouw	Te weinig geschoold personeel beschikbaar; grote vraag; hoge winstmarges; lage controledruk; lage sancties
4 Horeca	Cafés e.d.	Flexibel werkaanbod; snelle inzet personeel noodzakelijk; lage controledruk; lage sancties; geen/weinig controle mogelijk; slimme constructies die arbeidsintensief zijn voor controle (payroll-constructies)
5 Industrie	Pluimveeslachterijen	Laaggeschoolde arbeid; onvoldoende aanbod van ‘legaal’ personeel; grote vraag; lage controledruk; hoge winstmarges; lage straffen; geen personeel te krijgen, wel goedkopere buitenlandse krachten, beperkingen door ziekten en concurrentiestrijd (binnenland/buitenland)
6 Vervoer, opslag en communicatie	Expediteurs, cargadoors, bevrachters en andere tussenpersonen in het goederenvervoer	Veel handjes nodig voor met name overslag; onderaanneming; transporteurs kunnen gebruikmaken van chauffeurs uit andere landen en hierdoor premieplicht ontlopen; concurrentie
7 Huishoudelijk personeel	Particuliere huishoudens met personeel in loondienst	Onaangenaam werk, vaak tijdelijk van aard
8 Financiële instellingen	Financiële holdings	Opzetten van bedrijfsstructuren om geld weg te sluizen/ wit te wassen.
9 Gezondheidszorg en welzijnszorg	Thuiszorg	Arbeidsrelatie is veelal tussen patiënt en hulpverlener en blijft uit zicht van handhavingsinstanties; speelt zich bovendien vaak af in familierelatie.
10 Visserij	Zee- en kustvaart	Steeds meer beperkingen in combinatie met weinig toezicht

De SIOD noemt bij verscheidene sectoren/branches een groot aantal determinanten voor de fraude, onder meer het niveau van de handhaving (waaronder een geringe pakkans), lage controledruk, lage straffen, mogelijkheden of noodzaak om te frauderen en hoge winstmarges.

VROM-IOD

De VROM-IOD noemt zes branches en twee sectoren die naar zijn oordeel kunnen worden bestempeld als de gebieden waar de meeste fraude voorkomt (tabel 2.10).

Tabel 2.10 Branches waar de meeste fraude voorkomt volgens de VROM-IOD

Sector	Branche	Reden	
1	Bouwnijverheid	Aanleggen van wegen, luchthavens, spoorwegen en sportterreinen	Heel veel geld en nauwe verwevenheid met opdrachtgever (overheid)
2	Openbaar bestuur, overheidsdiensten en sociale verzekeringen	Algemeen overheidsbestuur	Vanwege grote afhankelijkheid van (multinationale) bedrijven
3	Financiële instellingen	-	Heel veel geld en summiere controle mogelijkheden
4	Particulieren	-	Graaivoorbeeld van topbedrijven en bestuur in relatie tot flauwe reactie politiek
5	Energievoorzieningen	Handel in en distributie van elektriciteit, aardgas en warm water	Heel veel geld en nauwelijks controleerbaar
6	Extraterritoriale lichamen en organisaties	Extraterritoriale lichamen en organisaties	Nauwelijks controle
7	Gezondheidszorg en welzijnszorg	<ul style="list-style-type: none">▪ Overige gezondheidszorgondersteunende diensten▪ Kinderopvang	Nieuw fenomeen; inkomensafhankelijk; onvoldoende inzicht; grote financiële belangen (individueel) in combinatie met relatief gering nadeel (voor de overheid)

Bij de sectoren Financiële instellingen en Particulieren maakt de VROM-IOD geen specificatie naar branche. De sector Financiële instellingen kent een groot aantal branches (31), die dus allemaal tot de meest fraudegevoelige moeten worden gerekend. De sector Particulieren kent geen nadere onderverdeling in branches. Bij de sector Gezondheidszorg en welzijnszorg noemt de VROM-IOD twee branches. Verder noemt de dienst branches uit de sectoren Bouwnijverheid, Openbaar bestuur, overheidsdiensten en sociale verzekeringen, Energievoorzieningen en Extraterritoriale lichamen en organisaties.

De VROM-IOD draagt uiteenlopende redenen aan voor de fraude in de verschillende branches. De dienst noemt: grote financiële belangen gekoppeld aan verwevenheid of afhankelijkheid tussen partijen en gebrek aan controle of onmogelijkheid om te controleren.

Algemeen

De branches waar volgens de bijzondere opsporingsdiensten de meeste fraude voorkomt, behoren tot een groot aantal sectoren. De diensten noemen slechts twee sectoren niet expliciet, te weten de sectoren Delfstoffenwinning en Onderwijs. Verder worden van de in totaal achttien sectoren er vijf door één dienst met naam genoemd. Dit zijn de sectoren Milieudiensten, cultuur en recreatie en overige diensten, Openbaar bestuur, overheidsdiensten en sociale verzekeringen, Energievoorzieningen, Extraterritoriale lichamen en organisaties en Huishoudelijk personeel. De sectoren Visserij, Industrie, Handel in en reparatie van

consumentenartikelen, Particulieren, Onroerend goed en zakelijke dienstverlening, Horeca en Vervoer, opslag en communicatie worden elk door twee diensten genoemd. Vier sectoren worden steeds door drie diensten genoemd als sector met branches waar de meeste fraude voorkomt. Dit zijn de sectoren Landbouw, bosbouw en jacht, Bouwnijverheid, Gezondheidszorg en welzijnszorg en Financiële instellingen.

Branches waarvoor de bijzondere opsporingsdiensten relatief veel redenen (vier of meer) aandragen om het voorkomen van veel fraude te verklaren, maken in alle gevallen deel uit van de meer traditionele fraudesectoren:

- uitzendbureaus;
- algemene burgerlijke en utiliteitsbouw;
- pluimveeslachterijen;
- cafés e.d.;
- expediteurs, cargadoors, bevrachters en andere tussenpersonen in het goederenvervoer;
- afvalverwijdering.

De verschillende redenen die de bijzondere opsporingsdiensten noemen, zouden we als volgt kunnen indelen:

- regelgeving (onduidelijk);
- de handhaving en het niveau van handhaving (gebrek aan controle, geringe pakkans);
- de belangen die op het spel staan;
- de mogelijkheden;
- de omstandigheden waarin de overtreder zich bevindt of terecht is gekomen (concurrentiestrijd).

2.3.5 Branches met de minste fraude en de redenen daarvoor

Ook vroegen we de diensten aan te geven in welke branches naar hun idee de minste fraude voorkomt en welke reden(en) daaraan ten grondslag liggen. We vroegen hun ten minste vijf verschillende branches te noemen. Deze paragraaf bespreekt per dienst de resultaten.

AID-DO

De AID-DO noemt slechts één branche waar de minste fraude voorkomt, namelijk de Paardensport. Wat volgens de AID-DO de reden is voor het gebrek aan fraude in die branche, is niet duidelijk (tabel 2.11).

Tabel 2.11 Branches waar de minste fraude voorkomt volgens de AID-DO

	Sector	Branche	Reden
1	Milieudiensten, cultuur en recreatie en overige diensten	Paardensport (maneges inbegrepen)	-

FIOD-ECD

Gevraagd naar ten minste vijf branches waar de minste fraude voorkomt, noemt de FIOD-ECD de branches Kolenmijnbouw, Rechterlijke organisaties, Werkgeversorganisaties, Proefboerderijen en Waterzuiveringsinstallaties (tabel 2.12).

Tabel 2.12 Branches waar de minste fraude voorkomt volgens de FIOD-ECD

	Sector	Branche	Reden
1	Delfstoffenwinning	Kolenmijnbouw	Afnemend belang in Nederland
2	Openbaar bestuur, overheids-diensten en sociale verzekeringen	Rechterlijke organisaties	Hoge integriteitsgraad, beroepsmatig bezig met toepassing en handhaving van wet- en regelgeving; hoog persoonlijk afbreukrisico
3	Milieudiensten, cultuur, recreatie en overige diensten	Werkgeversorganisaties	Geen geldstromen van derden, belangenvereniging
4	Landbouw, bosbouw en jacht	Proefboerderijen	Geen materiële belangen
5	Energievoorzieningen	Waterzuiverings-installaties	Geen materiële belangen

SIOD

De SIOD brengt tien sectoren/branches naar voren met de minste fraude (tabel 2.13).

Tabel 2.13 Branches waar de minste fraude voorkomt volgens de SIOD

	Sector	Branche	Redenen weinig fraude
1	Financiële instellingen	Algemene banken	Grote mate van zelfcontrole en toezicht; financieel draagkrachtig; reputatie
2	Openbaar bestuur, overheids-diensten en sociale verzekeringen	Algemeen overheidsbestuur	Toezicht op naleving regels; geen commerciële doelstelling
3	Milieudiensten, cultuur, recreatie en overige diensten	Bedrijfs- en werkgeversorganisaties	Voorbeeldfunctie; wijze van financiering
4	Energievoorzieningen	Handel in en distributie van elektriciteit, aardgas en warm water	Met name geautomatiseerd
5	Onderwijs	Basisonderwijs voor leerplichtigen	Weinig mogelijkheden om te frauderen
6	Onroerend goed en zakelijke dienstverlening	Advocatenkantoren	Reputatie
7	Delfstoffenwinning	Aardolie- en aardgas-winning	Specialistisch werk
8	Handel in en reparatie van consumentenartikelen	Apotheken	Specialistisch werk
9	Gezondheidszorg en welzijnszorg	Ambulancediensten (incl. centrale posten)	Specialistische kennis noodzakelijk, hetgeen filterend werkt
10	Extraterritoriale lichamen en organisaties		Toezicht op naleving regels

VROM-IOD

De VROM-IOD noemt vier sectoren en binnen één sector één specifieke branche waar naar zijn idee de minste fraude plaatsvindt (tabel 2.14).

Tabel 2.14 Branches waar de minste fraude voorkomt volgens de VROM-IOD

	Sector	Branche	Reden
1	Industrie	-	Meer productgericht dan geldgericht
2	Handel in en reparatie van consumentenartikelen	-	Klant zit dicht op de prestatie
3	Huishoudelijk personeel	Particuliere huishoudens met personeel in loondienst	Relatief gering belang Klant zit dicht op de prestatie
4	Delfstoffenwinning	-	Hebben we nauwelijks

Algemeen

De bijzondere opsporingsdiensten beoordelen een aantal branches als minder fraudegevoelig. Die branches zijn verdeeld over een groot aantal sectoren. Voor de sectoren Bouwnijverheid, Horeca, Particulieren, Visserij, Vervoer, opslag en communicatie geldt dat de bijzondere opsporingsdiensten geen melding maken van branches waar de minste fraude voorkomt. Drie diensten noemen twee sectoren met branches met de minste fraude. Dit zijn de sectoren Milieudiensten, cultuur, recreatie en overige diensten (waarbij het tweemaal gaat om de branche Werkgeversorganisaties) en Delfstoffenwinning. Steeds twee diensten noemen de sectoren Handel in en reparatie van consumentenartikelen, Openbaar bestuur, overheidsdiensten en sociale verzekeringen en Energievoorzieningen.

Als redenen voor geringe fraudegevoeligheid noemen de bijzondere opsporingsdiensten:

- hoge integriteitsgraad;
- geringe belangen;
- gebrek aan mogelijkheden;
- angst voor aantasting reputatie;
- grote mate van zelfcontrole.

2.4 Fraudeclusters

De bijzondere opsporingsdiensten richten zich gezamenlijk op een groot aantal fraudevormen en fraudemethodieken, zo blijkt uit de voorgaande paragrafen. Deze fraudes doen zich voor in een groot aantal verschillende sectoren en branches. Op basis van de gegevens die verzameld zijn onder de bijzondere opsporingsdiensten komen we in deze paragraaf tot een indeling van fraudes naar de branches waarin deze voorkomen. Daartoe hebben we onderzocht op welke wijze fraudes en branches in het bestand onderling samenhangen. Hierbij hebben we onder

andere gebruikgemaakt van een zogenoemde clusteranalyse.⁹ In de analyses hebben we alleen de fraudes betrokken die de diensten hebben toegewezen aan een beperkt aantal specifieke branches. Fraudes die volgens de diensten in alle branches evenzeer voorkomen, hebben we niet in de analyses betrokken.¹⁰ Deze fraudes zijn immers niet onderscheidend tussen branches. Om een vergelijkbare reden hebben we ook alle branches buiten beschouwing gelaten waaraan de diensten niet specifiek een fraudemethodiek hebben gerelateerd. Aan deze branches zijn immers alleen de fraudevormen te relateren die volgens de diensten in alle branches evenzeer voorkomen. Hiermee hebben we 102 van de 502 branches in de analyse opgenomen.

Clusteranalyse

De uiteindelijke clusterindeling is tot stand gekomen op basis van een iteratief proces in een aantal stappen. In eerste instantie hebben we een serie clusteranalyses uitgevoerd. Daarbij hebben we telkens een ander aantal te formeren clusters in de analyse ingevoerd. Eén cluster bleek in deze analyses bijzonder dominant. Dit betrof een cluster met alle fraudevormen die de diensten aan particulieren toeschreven. Voorbeelden van deze fraudevormen zijn: verzwijgen van (buitenlands) vermogen; smokkelen van drugs of bedreigde plant- of diersoorten; frauderen met analyses en monsterneming; illegaal onderverhuren van een woning; subsidie- en toeslagenfraude en beursfraude (waaronder beleggingsfraude, handelen met voorkennis en koersmanipulatie). Op deze wijze hebben we het eerste cluster geïdentificeerd. Dat cluster noemden we ‘De individuele fraudeur’. Naast dit cluster kwam uit de analyses telkens een bijzonder groot cluster naar voren. Dit cluster bestond vrijwel uitsluitend uit de branches waaraan een bijzondere opsporingsdienst één fraudemethodiek had toegekend. Dit cluster hebben we opgevat als een restcategorie. In de verdere analyses hebben we daarom zowel de particulieren als de branches waaraan één fraudemethodiek was toegekend, buiten beschouwing gelaten. De overgebleven groep van 62 branches hebben we opnieuw aan clusteranalyses onderworpen. Uiteindelijk leverde de analyse met twaalf clusters de best interpreteerbare indeling op. Enkele clusters die inhoudelijk zeer sterk aan elkaar gerelateerd bleken hebben we samengevoegd. Zodoende konden we uiteindelijk negen clusters onderscheiden. In het vervolg van deze paragraaf beschrijven we deze clusters. Hierbij gaan we

⁹ Clusteranalyse is een sociaalwetenschappelijk (statistisch) onderzoeksinstrument waarmee op basis van geselecteerde karakteristieken de relatieve homogeniteit van variabelen kan worden achterhaald. Het maakt homogene groepen kenbaar. Voor dit onderzoek betekent dit dat we hebben gekeken naar samenhang tussen onderscheidende fraudemethodieken (het wat) en branches (het waar) en de mate waarin de bijzondere opsporingsdiensten ze noemen.

¹⁰ De antwoorden van de bijzondere opsporingsdiensten, zoals besproken in de voorgaande paragrafen, hebben we opgenomen in een bestand waarin we per branche de fraudevormen en fraudemethodieken hebben opgenomen. Voor de clusteranalyse en de daaruit voortvloeiende indeling is het van groot belang dat de fraudes in het bestand zo veel en specifiek mogelijk aan branches zijn gerelateerd. Omdat de bijzondere opsporingsdiensten in eerste instantie van meerdere fraudevormen aangaven dat ze zich in alle branches (kunnen) voordoen, en ze daardoor buiten de clusteranalyse zouden vallen, hebben we additionele informatie verzameld. Experts van de bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket hebben we gevraagd specifiek te zijn voor wat (combinaties tussen) de fraudevormen en de branches betreft. Dit verzoek leidde ertoe dat we in enkele gevallen de fraudes toch aan specifieke branches konden toeschrijven. Alvorens de clusteranalyses te draaien hebben we deze aanvullende informatie in het bestand opgenomen.

alleen in op de fraudemethodieken die specifiek zijn voor deze clusters en niet op de fraudes die volgens de diensten in alle branches voorkomen.

Cluster 1

Binnen dit cluster gaat het in alle gevallen om fraude in de context van arbeid, doorgaans om misbruik van administratieve rechten en plichten. Voorbeelden hiervan zijn voor een deel te groeperen onder de noemers premiefraude en uitbuiting (ZZP-constructies, toepassen van dwang, mensensmokkel). Daarnaast kenmerkt dit cluster zich door vormen van fraude met directe en indirecte belastingen (voorlopige-teruggave- en identiteitsfraude). Ook vinden we subsidiefraude en faillissementsfraude in dit cluster. Deze diversiteit aan fraudemethodieken blijkt zich geconcentreerd voor te doen binnen die branches die zich bezighouden met de makelaardij van arbeid, zoals uitzendbureaus en arbeidsbemiddelingsbureaus en dienstverlening voor de akkerbouw en tuinbouw. De fraudeurs in dit cluster zijn doorgaans niet actief op zoek naar fraudemogelijkheden, maar ze benutten de gelegenheid die hun wordt aangereikt, bijvoorbeeld door mazen in wet- en regelgeving. Dit cluster kreeg de naam ‘De koppelbaas’.

Cluster 2

In dit cluster gaat het om de afnemers van personeel. Het omvat de sectoren die van oudsher bekend staan om hun fraudegevoeligheid, zoals de Horeca en de Bouwnijverheid, maar ook om branches als Visverwerking en Plumveeslachterijen. De grote verscheidenheid aan fraudemethodieken die dit cluster kenmerkt zijn samen te vatten onder de noemer ‘nalaten’.

Voorbeelden hiervan zijn zwarte verloning, het niet-aanmelden van nieuwe werknemers en het niet-voldoen aan de identiteitsplicht. De sectoren/branches kenmerken zich door aanwezige kennis over het niet-naleven of het negeren van wet- en regelgeving, het ‘frauduleus erfgoed’ dat kan worden benut. De naam die dit cluster kreeg is ‘De frauderende afnemer van arbeid’.

Cluster 3

De fraude in dit cluster speelt zich voornamelijk af in de agrarische sector. Zo omvat het de akkerbouwbedrijven alsook de rundvee-, kleinvee- en varkensfokkerijen. De vele fraudemethodieken binnen dit cluster raken vaak het milieu. Doorgaans hebben ze betrekking op het toepassen van illegale producten, zoals groeihormonen, of op het illegaal toepassen van legale producten. In het laatste geval gaat het bijvoorbeeld om (mest)stoffen of onjuist gebruikte bestrijdingsmiddelen. Daarnaast is er sprake van fraude met EU-subsidies. De fraudeurs binnen dit cluster zijn gericht op het manipuleren van producten of bedrijfsprocessen om economisch te renderen of ogenschijnlijk te voldoen aan wettelijke eisen (bijvoorbeeld milieueisen en quota). Veel van de fraude in dit cluster is te typeren als versluiering. Dit cluster heet ‘De fraudeur in product- en bedrijfsvoering’.

Cluster 4

Het betreft hier een allesbehalve eenduidig cluster. Binnen dit cluster is de samenhang tussen fraudemethodieken en branches van geringe aard en bovendien niet eenduidig te verklaren. De meest logische verklaring voor samenhang lijkt een specifiek onderdeel van bedrijfsvoering, namelijk het administratieve aspect ervan. Het handelen van de fraudeur in dit cluster heeft betrekking op een veelheid aan regels en wetten, en daarmee op een veelheid aan administratieve rechten en plichten. De branches waarbinnen de fraudeur opereert, lopen uiteen: van

afvalverwerking tot thuiszorg en zeevaart. Aan dit cluster gaven we de naam ‘De administratieve fraudeur’.

Cluster 5

Dit cluster omvat vooral de handelssectoren en handelsbranches (markthandel, winkels, handelsbemiddeling). Dit cluster is relatief specifiek wat branches en fraudemethodieken betreft. Kortweg kunnen we het handelen van de fraudeur in dit cluster aanduiden met smokkel of illegale import of export. De fraudemethodieken die hij hierbij gebruikt zijn varianten van het (op papier) veranderen van de identiteit van het te verhandelen product of goed. Dit cluster kreeg de naam ‘De grensoverschrijdende fraudeur’.

Cluster 6

Dit cluster bevat vooral vormen van integriteitsfraude (corruptie), het ten eigen bate onttrekken van geld aan het maatschappelijk kapitaal, alsook zwarte verloning. Deze fraudevormen lijken zich geconcentreerd voor te doen binnen (grote) aannemersbedrijven van burgerlijke en utiliteitsbouw en van grond-, water- en wegenbouw. Dit cluster is het meest specifiek qua branches en fraudemethodiek. We noemen dit cluster ‘De grote-bouwfraudeur’.

Cluster 7

In dit cluster gaat het om vormen van zakelijke dienstverlening. Hieronder kunnen onder meer worden begrepen: handelaren in onroerende zaken, belastingadviesbureaus, beleggingsinstellingen en financiële holdings. Ook gaat het hier om handel in en reparatie van auto’s. Veel van de methodieken die de fraudeur in dit cluster benut, dragen het karakter van (papieren of technische) constructies om handelsactiviteiten te bevorderen. Voorbeelden zijn het witwassen van vermogens, het benutten van voorkennis, faillissementsfraude en het frauderen met beleggingen. Het betreft een innovatieve en proactieve fraudeur. We duiden dit cluster aan met de naam ‘De fraudeur in kennis en constructies’.

Cluster 8

Dit cluster concentreert zich op het aandachtsgebied voedselveiligheid. Het gaat daarbij zowel om goederen voor menselijke consumptie als om goederen voor dierlijke consumptie. De fraudemethodieken houden verband met het ontwikkelen en gebruiken van groeihormonen en het wegmengen van middelen in voedsel. De branches binnen dit cluster richten zich op het vervaardigen van en de groothandel in (dier)voedingsmiddelen en zuivelproducten. Bij de fraude in dit cluster gaat het in veel gevallen om versluiering, bijvoorbeeld van de oorsprong, herkomst of aard van de goederen. Dit cluster heet ‘De fraudeur in consumptieve goederen’.

Cluster 9

De fraudeur in dit cluster houdt zich vooral bezig met fraude op het terrein van subsidie, arbeid (uitbuiting) en bestrijdingsmiddelen. De fraudemethodieken die hij daarbij gebruikt zijn divers. Voorbeelden daarvan zijn fraude met bestrijdingsmiddelen (import, handel), fraude met EU-subsidie (POP-gelden, achteraf aanvragen), illegale tewerkstelling (faciliteren, fout verantwoorden) en de handel en het ‘witwassen’ van bedreigde planten en dieren. Door deze diversiteit laat dit cluster zich niet eenvoudig typeren naar de handelingen van de fraudeur. In tegenstelling tot de grote diversiteit aan methodieken is dit cluster relatief specifiek voor wat

de branches betreft: de fraude in dit cluster concentreert zich binnen de fruitteelt en de tuinbouw. Hierom noemen we dit cluster ‘De frauderende teler’.

2.5 Samenvatting en conclusies

Het doel van het in dit hoofdstuk gepresenteerde onderzoek was tweeledig. Het eerste doel was een beeld te verkrijgen van de kennis van en kijk op fraude van de vier bijzondere opsporingsdiensten. Het tweede doel was te komen tot een indeling in fraude los van de domeinen van wetgeving of departementale verantwoordelijkheid.

Voor het onderzoek hebben we gegevens verzameld onder de vier bijzondere opsporingsdiensten. We legden de managementteams van de diensten een vragenlijst voor met de vraag of zij deze wilden invullen vanuit de kennis en visie van hun organisatie. Daarbij konden zij experts en ervaringsdeskundigen binnen hun dienst inschakelen. Het resultaat van deze exercitie is een viertal beschrijvingen van de belangrijkste fraudecategorieën, fraudevormen en fraudemethodieken en de sectoren en branches waar deze voorkomen.

Het bevragen van de bijzondere opsporingsdiensten was een van de weinige praktisch uitvoerbare manieren om het werktein van de diensten te inventariseren. Een belangrijke beperking daarvan is dat de resultaten sterk afhankelijk kunnen zijn van de personen binnen de diensten die de vragenlijst hebben ingevuld. Bovendien gaat het niet om objectief verifieerbare feiten – die bestaan nu eenmaal niet als het gaat om fraude – maar om een inschatting welke fraudes waar voorkomen. Een herhaling van het onderzoek zou dus andere resultaten kunnen opleveren. Het is daarom uitermate belangrijk om de resultaten in dit licht te interpreteren. Door het onderzoek in de toekomst nogmaals uit te voeren en te zoeken naar aanvullend materiaal zal op termijn duidelijk kunnen worden hoe robuust de hier gepresenteerde bevindingen zijn.

Fraudecategorieën, fraudevormen en fraudemethodieken

Er zit vrijwel geen overlap in de antwoorden van de bijzondere opsporingsdiensten op de vraag naar de drie hoofdcategorieën van fraude waarop zij zich richten. De bijzondere opsporingsdiensten geven daarmee aan zich met verschillende hoofdcategorieën van fraude bezig te houden. Alleen subsidiefraude wordt twee keer genoemd, maar dan gaat het om verschillende soorten (EU-)subsidies. Ook in de onderliggende fraudevormen hebben we weinig overlap tussen de bijzondere opsporingsdiensten geconstateerd. Wel is er overlap voor fraudevormen die de integriteit betreffen en instrumentele vormen van fraude (zoals identiteitsfraude).

Veel meer overeenkomsten en overlap zijn te vinden in de plaatsen waar fraudes voorkomen (branches). De werktein van de bijzondere opsporingsdiensten lijken voor wat de fraudecategorieën betreft wel, maar voor wat de branches en zeker de sectoren betreft niet exclusief. Meerdere sectoren worden door alle vier de bijzondere opsporingsdiensten als werktein genoemd. Alle vier de bijzondere opsporingsdiensten zijn actief in de sectoren Landbouw, bosbouw en jacht, Bouwnijverheid, Vervoer, opslag en communicatie en

Onroerend goed en zakelijke dienstverlening. Daarbinnen kunnen de bijzondere opsporingsdiensten zich wel op verschillende branches richten.

Naarmate een sector breder is omschreven, ofwel een toenemend aantal branches kent, constateren de diensten meer fraudevormen in die sector. Vooral de sectoren Particulieren, Industrie, Onroerend goed en zakelijke dienstverlening, Landbouw, bosbouw en jacht, Bouwnijverheid en Handel in en reparatie van consumentenartikelen kennen een groot aantal verschillende fraudevormen en fraudemethodieken.

Op basis van deze resultaten kunnen we concluderen dat fraude zich laat ordenen naar de werkterreinen van de departementen of de domeinen van wetgeving, zoals dat doorgaans gebeurt. Daarbij merken we wel op dat naarmate het niveau specifieker wordt, een indeling naar domeinen van wetgeving of de terreinen waar de bijzondere opsporingsdiensten zich op richten steeds minder relevant lijkt. Op het niveau van de fraudemethodieken kunnen de handelingen of modi operandi van fraudes op zeer verschillende terreinen van wetgeving juist op elkaar lijken.

Branches en sectoren

Dit onderzoek heeft fraude geïnventariseerd vanuit twee dimensies: de dimensie fraude-categorieën, fraudevormen en fraudemethodieken en de dimensie branches en sectoren. We zijn nagegaan welke branches de bijzondere opsporingsdiensten noemen als de branches waar de meeste fraude voorkomt en die waar de minste fraude voorkomt, en wat daarvoor naar hun idee de bepalende factoren (determinanten) zijn.

Getuige het aantal branches dat zij noemen, lijkt het voor de bijzondere opsporingsdiensten gemakkelijker om branches te noemen waar naar hun inzicht de meeste fraude voorkomt dan branches te noemen waar de minste fraude voorkomt. Dat is niet verwonderlijk gezien het feit dat het werkterrein van de bijzondere opsporingsdiensten toch vooral fraudebestrijding is. Het suggereert echter wel dat de aandacht van bijzondere opsporingsdiensten gericht is op bestaande fraude en minder op niveaus van naleving en eventuele verschuivingen daarin.

Drie van de vier bijzondere opsporingsdiensten noemen steeds vier sectoren waar zich de branches bevinden met de meeste fraude. Dit zijn de sectoren Landbouw, bosbouw en jacht, Bouwnijverheid, Gezondheidszorg en welzijnszorg en Financiële instellingen. Voor de sectoren Bouwnijverheid, Horeca, Particulieren en Vervoer, opslag en communicatie geldt dat geen van de bijzondere opsporingsdiensten melding maakt van branches die minder gevoelig zijn voor fraude. Twee sectoren worden door drie diensten genoemd als sectoren met branches met de minste fraude. Dit zijn de sectoren Milieudiensten, cultuur, recreatie en overige diensten en Delfstoffenwinning.

Fraude lijkt zich dus volgens de gegevens van de bijzondere opsporingsdiensten wel enigszins te concentreren in een aantal sectoren, maar er is geen sprake van een beperkt aantal sectoren waar alle fraudes plaatsvinden. Voor de meeste sectoren geldt dat er specifieke branches toe behoren die specifieke fraudes kennen. Belangrijk in dit verband is uiteraard ook dat het in het onderzoeksmateriaal gaat om een momentopname, terwijl fraude niet als statisch te kenmerken is.

De literatuur over fraude en crimineel gedrag brengt uiteenlopende redenen en oorzaken van normoverschrijdend gedrag naar voren. In enkele volgende hoofdstukken besteden we hieraan

meer aandacht. Ook de bijzondere opsporingsdiensten noemen een baaiert aan verklaringen voor de vele fraude of juist geringe fraude die zij in de verschillende branches constateren. In de antwoorden lijkt het daarbij zowel te gaan om redenen die door de overtreeders zelf zijn aangedragen als verklaring voor hun gedrag, als om een duiding of invulling van de reden of oorzaak door de bijzondere opsporingsdienst. Als het gaat om de branches met de meeste fraude verwijzen de diensten naar de regelgeving zelf, de handhaving en het niveau van handhaving, de grote belangen die op het spel staan, de mogelijkheden om wetten of regels te overtreden en de omstandigheden waarin de overtreder zich bevindt of terecht is gekomen. Als het gaat om de branches waar de minste fraude voorkomt, noemen zij enkele keren het tegengestelde, namelijk de geringe belangen en een gebrek aan mogelijkheden om wetten of regels te overtreden. Verder noemen de diensten als redenen voor het ontbreken van substantiële fraudes in een branche de hoge integriteitsgraad van de mensen die de branche bevolken, de sociale norm (angst voor aantasting reputatie) en het zelfcontrolerend vermogen van de branche.

Opvallend is dat als het gaat om branches waar de meeste fraude speelt, de bijzondere opsporingsdiensten nauwelijks verwijzen naar de persoon van de overtreder en naar de sociale omgeving. Een gebrek aan handhaving (controles, pakkans) zien zij als een belangrijke reden voor fraude. Gaat het daarentegen om de branches met de minste fraude, dan noemen zij nauwelijks het niveau van handhaving en verwijzen zij juist naar de persoon (integriteit) en de sociale omgeving. Dit suggereert dat de bijzondere opsporingsdiensten een verschil zien in de mechanismen achter regelovertrading en regelnaleving.

Fraudeclusters

Door te zoeken naar samenhang tussen branches en fraudemethodieken konden we een indeling in clusters maken. Dat leverde allereerst een cluster op met fraudevormen die zijn voorbehouden aan particulieren. Weerden we deze fraudevormen vervolgens uit de analyses, dan konden we aanvullend negen interpreteerbare fraudeclusters onderscheiden. Die clusters – die zich vooral laten onderscheiden naar de mate waarin zij specifiek zijn als het gaat om betrokken branches en gebruikte fraudemethodieken – zijn: ‘De koppelbaas’, ‘De frauderende afnemer van arbeid’, ‘De fraudeur in product- en bedrijfsvoering’, ‘De administratieve fraudeur’, ‘De grensoverschrijdende fraudeur’, ‘De grote-bouwfraudeur’, ‘De fraudeur in kennis en constructies’, ‘De fraudeur in consumptieve goederen’ en ‘De frauderende teler’. Daarmee hebben we de fraudevormen waar de vier bijzondere opsporingsdiensten zich op richten op een nieuwe manier ingedeeld. Die indeling is gebaseerd op twee dimensies, de fraudevorm en de branche, en is daardoor geen directe afgeleide van de indeling op basis van de terreinen van wetgeving of werkterreinen van de bijzondere opsporingsdiensten. Daarmee is een indeling van fraude ontstaan die we in de hiernavolgende onderzoeken van Fraude in Beeld konden gebruiken.

Tot slot

Met de beschreven antwoorden op de onderzoeksvragen is een beeld ontstaan van het fraudedomein waarop de bijzondere opsporingsdiensten zich richten. Dat beeld omvat de hoofdcategorieën van fraude, de fraudevormen en de onderliggende fraudemethodieken en de sectoren en branches waar de fraudes voorkomen. Verder hebben we zicht gekregen op wat volgens de bijzondere opsporingsdiensten de redenen zijn waardoor bepaalde gebieden meer of

minder fraudegevoelig zijn. Voor de hiernavolgende onderzoeken van Fraude in Beeld is het belangrijkste resultaat van dit onderzoek een ordening van het fraudedomein in onderscheidende clusters van fraudes en branches.

HOOFDSTUK 3

Verwachtingen van fraude

3.1 Probleem-, doel- en vraagstelling

Probleemstelling

De bijzondere opsporingsdiensten hebben kennis van de fraudevormen en -methodieken waarop zij zich richten en de branches waarin deze fraudes vooral plaatsvinden; zo was de vooronderstelling bij het eerste onderzoek van Fraude in Beeld (hoofdstuk 2). Dit neemt niet weg dat we ook mogen aannemen dat dit beeld gekleurd is. De diensten zien immers waarschijnlijk alleen de fraudes waarop zij zich richten en alleen in branches waar zij ernaar zoeken. Hierdoor hebben zij geen zicht op de mate waarin diezelfde vormen van fraude zich ook voordoen in andere branches. Dat geldt ook voor de relatieve kans dat fraude zich voordoet in alle branches.

Niemand kent de omvang van fraude in Nederland. Laat staan dat iemand dat kan voorspellen voor volgend jaar. Het is een illusie te vooronderstellen dat onderzoek daarvan een accuraat beeld kan schetsen. Dat geldt zowel voor fraude van vroeger, fraude van nu als voor toekomstige fraude. Een van de oorzaken hiervan is het heimelijke karakter van fraude. Doorgaans zullen fraudeurs proberen hun handelen zo goed mogelijk te verbloemen en aan te passen als de omstandigheden veranderen. Bovendien doen slachtoffers van fraude niet vaak aangifte. Hierdoor is fraude één van de vormen van criminaliteit die zich het minst gemakkelijk laat kwantificeren.

In de handhaving bestaat een sterke behoefte aan een meer proactieve aanpak van fraude. Anders gezegd: handhavers willen fraude aanpakken op het moment dat het ontstaat en bij voorkeur eerder, zodat fraude kan worden voorkomen. Daarbij wil men de belangrijkste fraudes aanpakken. Handhavers willen weten of de fraude die men nu op de éne plek aanpakt niet ondertussen op een andere plaats ongemoeid welig tiert. In dat licht is het van belang te kunnen beschikken over een zo actueel mogelijk fraudebeeld, alsook over een beeld van fraude in de toekomst.

Doelstelling

Dit tweede onderzoek van Fraude in Beeld wil hieraan een bijdrage leveren. We benadrukken hierbij dat ook wij niet beschikken over de gave de ware aard en omvang van fraude te duiden. In dit onderzoek beperken wij ons tot een voorspelling van de kans dat handhavers in de nabije toekomst fraude constateren. Dit doen wij door de wijze waarop in het verleden geconstateerde fraude kan worden verklaard te extrapoleren naar de toekomst. Daarnaast identificeren we branches die op dit moment niet veel aandacht krijgen van de bijzondere opsporingsdiensten, maar wat profiel betreft sterk lijken op de branches uit de fraudeclusters. De aanname daarbij is dat in deze zogenoemde profielbranches de kans op dezelfde fraudevormen groter is dan in andere branches. Hiermee levert dit onderzoek enerzijds een beeld van de mate waarin handhavers fraude nu constateren en in de toekomst zullen constateren. Anderzijds geeft dit onderzoek aanwijzingen voor mogelijke witte vlekken van de handhaving. Deze resultaten kunnen bijdragen aan empirisch gefundeerde beslissingen over branches die in aanmerking komen voor specifieke aandacht van de handhaving. Daarnaast kan dit de basis zijn voor een selectie van branches voor de hiernavolgende onderzoeken van Fraude in Beeld.

Onderzoeksvragen en bronnen

Dit onderzoek zoekt naar antwoorden op drie centrale vragen:

- In welke branches is het constateren van fraude in de komende jaren het meest waarschijnlijk?
- Welke profielbranches zijn te onderscheiden, ofwel: zijn er branches die in onderzoek 1 weinig of niet zijn aangewezen door de bijzondere opsporingsdiensten, maar wel een vergelijkbaar profiel kennen als de branches in de fraudeclusters?
- Welke fraudeclusters, bijbehorende profielbranches en overige branches dienen in de hiernavolgende onderzoeken van Fraude in Beeld te worden meegenomen?

Voor het beantwoorden van deze vragen hebben we een beroep gedaan op verschillende bronnen. Ten eerste baseert dit onderzoek zich op gegevens van de bijzondere opsporingsdiensten en de Belastingdienst. Deze hebben betrekking op een groot aantal acties (zoals controles en opgelegde boetes) en gedragingen van ondernemingen (zoals uitbetaalde lonen en gegenereerde omzet). Ten tweede maken we gebruik van wetenschappelijk onderzoek naar de houdbaarheid van verklarende concepten van criminaliteit die zijn ontleend aan criminologische theorieën. Tot slot baseert dit onderzoek zich ook op de resultaten van het eerste onderzoek van Fraude in Beeld. Dat onderzoek leverde onder meer een ordening van het fraudedomein van de bijzondere opsporingsdiensten in tien fraudeclusters. Die ordening is de basis van onze zoektocht naar andere branches met een vergelijkbaar profiel (profielbranches). (Zie voor een nadere beschrijving van bronnen paragraaf 3.2.1.)

3.1.1 Theoretisch kader

De criminologie richt zich bij uitstek op het beschrijven, verklaren en voorspellen van wet- en regelovertreding. Veel van de criminologische theorieën, vooral die van een sociologische oorsprong, richten zich op de relatie tussen de omgeving en de potentiële daders. Daarom lijken die theorieën ook voor dit onderzoek relevant. Dit onderzoek gaat immers in op de

invloed van kenmerken van branches op wel of niet frauderen, ofwel op de invloed van de sociale en economische omgeving van ondernemers.

De grote invloed van de omgeving op het (deviante) gedrag van mensen is genoegzaam aangetoond. Zo blijken mensen onder invloed van een aantal voor hen onbekende personen, die allemaal hetzelfde foute oordeel verkondigen, geneigd om dit oordeel publiekelijk te onderschrijven (Asch, 1956). Ook blijken normale mensen in staat anderen te elektrocuteren vanwege het niet correct uitvoeren van een onbelangrijke leertaak, als een man in een witte jas daarop aandringt (Milgram, 1955). Meer op het gebied van fraude wijzen eveneens verschillende studies op de sterke invloed van de (economische) omgeving op regelovertredend gedrag van (rechts)personen (zie o.a. Huisman, 2001; Van den Berg, 2002). Het is dan ook aannemelijk dat de sociaaleconomische omgeving een belangrijke invloed uitoefent op het gedrag van ondernemers.

De meeste criminologische theorieën zijn niet (expliciet) opgesteld om fraude te verklaren. Het meeste onderzoek dat is gebaseerd op theoretische concepten uit de criminologie richt zich op andere problemen, zoals delinquentie. Wij veronderstellen dat die concepten ook relevant zijn voor het verklaren van fraude.

Uitgangspunt van dit onderzoek zijn zes criminologische theorieën. Dat zijn:

- de Subcultuurtheorie;
- de Differentiële-associatietheorie;
- de Labellingtheorie;
- de Straintheorie;
- de Rationele-keuzetheorie;
- de Sociale-controletheorie.

Deze theorieën zijn, zoals vermeld, gekozen omdat zij een relatie leggen tussen de omgeving en regelovertreding. Ze bezetten een onomstreden positie binnen de criminologie en zijn al enkele decennia in omloop. Uiteraard heeft de theorieontwikkeling binnen de criminologie niet stilgestaan.¹¹ Maar kenmerkend daarvoor is dat wetenschappers zich vooral richten op de integratie van theoretische concepten. Dat is van groot belang voor paradigmavorming, maar levert voor dit moment geen bruikbare concepten op die voor de uitvoering van Fraude in Beeld relevant zijn.

Het vervolg van deze paragraaf (3.1.2) beschrijft de centrale concepten van deze theorieën (aannames) en vertaalt ze aan de hand van hypothesen naar beschikbare gegevens die hiervan een indicatie kunnen geven (deze indicatoren staan steeds *cursief* gedrukt). We merken op dat we deze theorieën slechts schetsmatig beschrijven. Die beschrijving is bedoeld om aanknopingspunten te vinden voor indicatoren van fraude, niet om de theorieën kritisch te bezien, te valideren of te toetsen. Tot slot van deze paragraaf (3.1.3) gaan we nader in op de

¹¹ Zie voor voorbeelden van theoretische ontwikkelingen Coleman (1991) en Wolters en De Graaf (2006).

betekenis en concrete uitwerking van dit theoretisch kader voor dit tweede onderzoek van Fraude in Beeld.

3.1.2 Centrale concepten (aannames), hypotheses en fraude-indicatoren

De Subcultuurtheorie

Volgens sommige criminologische theorieën zijn de heersende mores binnen de eigen groep de cruciale factor voor het verklaren van criminaliteit. Belangrijke voorbeelden van dergelijke theorieën zijn de Subcultuurtheorie en de Differentiële-associatietheorie of de Leertheorie.

De Subcultuurtheorie probeert deviant gedrag te verklaren aan de hand van de invloed van de omgeving. Volgens deze theorie kenmerken groepen met een afwijkende levensstijl zich door een alternatief systeem van waarden en gedragsregels (Cohen, 1965; Wolfgang en Ferracuti, 1967; Sutherland en Cressey, 1974). Voorbeelden hiervan zijn de Amish of de Mormonen, alsook de Hell's Angels of woonwagenkampbewoners. De Subcultuurtheorie veronderstelt dat groepsleden zich richten op het verwerven van erkenning en respect in eigen kring. Volgens deze theorie kan criminaliteit in lijn zijn met de heersende groepsnorm, ondanks dat de maatschappij een tegenovergestelde norm hanteert. Dit perspectief kan een verklaring zijn voor vele vormen van criminaliteit, zoals gepleegd door jeugdbendes of voetbalvandalen (Baron, 1998). Volgens deze theorie zullen personen die bij een dergelijke groep horen zich vrijwel altijd volgens de groepsnormen gedragen. Zij zullen crimineel handelen als dat in overeenstemming is met de groepsnorm.

Als we de Subcultuurtheorie toepassen op ondernemingen, suggereert die dat fraude vooral zal voorkomen in branches of ondernemingen waar frauderen de heersende norm is, waar ondernemers fraude volstrekt normaal vinden en regelnaleving als een (onwenselijke) rareiteit beschouwen.

Informatie over normen binnen branches of bij ondernemingen zijn niet direct in bestanden vastgelegd. Wel zijn mogelijke gevolgen ervan bekend: de *geconstateerde regelovertredingen*. Op basis van de Subcultuurtheorie verwachten wij dat fraude vooral zal voorkomen waar handhavers in het verleden veel fraude hebben geconstateerd.

De Differentiële-associatietheorie of Leertheorie

De Differentiële-associatietheorie of Leertheorie veronderstelt eveneens dat de heersende mores van de relevante omgeving een belangrijke invloed uitoefenen op crimineel gedrag (Sutherland, 1938; Burgess en Akers, 1966; Akers, 1996; Lanier and Henry, 1998). De theorie voorspelt dat personen volgens normale socialisatie- en aanpassingsmechanismen een (meer of minder) criminele leefstijl ontwikkelen. Personen die opgroeien in een omgeving waar veel antisociaal gedrag voorkomt, ontwikkelen behoeften, (morele) opvattingen en vaardigheden die het plegen van criminaliteit bevorderen. De kans dat een persoon volgens deze theorieën crimineel gedrag ontwikkelt, is afhankelijk van het samenspel van de normbevestigende en normoverschrijdende invloeden. Naarmate de normoverschrijdende invloeden prominenter zijn, neemt de kans op criminaliteit toe. Deze theorieën zijn vaak ingezet ter verklaring van de sterkere neiging tot lastig en crimineel gedrag van (allochtone) jongens in probleemwijken. Als we de Differentiële-associatietheorie toepassen op ondernemingen, voorspelt die dat fraude vooral zal voorkomen in branches die al fraudegevoelig waren en waar bovendien een non-compliance norm onderling indringend wordt uit- en overgedragen. Dergelijke indringende

communicatie is het meest waarschijnlijk in stabiele branches, waar ondernemers zich sterk met elkaar verbonden weten en veel onderling contact hebben, zoals dit het geval kan zijn in branches met een zeer actieve branchevereniging.

Over de onderlinge verbondenheid in branches zijn geen directe gegevens beschikbaar. Wel zijn gegevens beschikbaar over de stabiliteit of instabiliteit van branches. Het *aantal stakers en starters* en de *gemiddelde levensduur* van ondernemingen kunnen een indicatie zijn voor (in)stabiliteit.

Labellingtheorie

Andere criminologische theorieën veronderstellen dat het gedrag of de houding van personen buiten de eigen groep bepalend is voor deviant gedrag. Een bekend voorbeeld hiervan is de Labellingtheorie (Becker, 1963; Goffman, 1963; Katz, 1988). Centraal in de Labellingtheorie staat de veronderstelling dat mensen zich gaan gedragen naar hoe zij worden behandeld. Als personen als deviant worden behandeld, zullen zij zich daarnaar gaan gedragen.

De Labellingtheorie voorspelt dat ondernemers vooral zullen frauderen wanneer zij opereren in een branche die als fraudegevoelig wordt geoormd. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als handhavende diensten hen als zodanig behandelen, of de media de branche veelvuldig als frauduleus beschrijven. *De mate waarin handhavende diensten zich richten op branches* kunnen we terugvinden in bestanden. Voor het meten van de mate van stigmatiserende media-aandacht zou een uitgebreide media-analyse nodig zijn. Gezien de beperkte tijd voor het uitvoeren van *Fraude in Beeld* is zo een tijdrovende media-analyse niet opportuun.

Straintheorie

Weer andere theorieën veronderstellen dat niet zozeer personen, maar veeleer situaties bepalend zijn om al dan niet over te gaan tot crimineel gedrag. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om situaties waarin het noodzakelijk is zich in te laten met criminaliteit of waarin het onmogelijk is zich aan de regels te houden, of om situaties waarin mogelijkheden voorhanden zijn om regels te overtreden.

Een voorbeeld hiervan is de Straintheorie van Merton (1968). Deze theorie gaat uit van een dominant waarde- en behoeftepatroon van de maatschappelijke middenklasse waarbij iedereen streeft naar materiële voorspoed en maatschappelijk aanzien. Volgens deze theorie beschikken mensen over een geweten dat hen onder normale omstandigheden ertoe brengt zich aan de wet te houden. De middelen om de algemene doelen te bereiken, zoals scholing, een lening of een baan, zijn echter niet voor alle mensen in de maatschappij in dezelfde mate beschikbaar.

Vooraf aan de onderkant van de samenleving ontberen mensen dergelijke middelen. Volgens de Straintheorie gaat een deel daarvan op zoek naar alternatieve wegen om de gestelde doelen toch te bereiken (innovatie). Criminaliteit is één van die alternatieven. Deze theorie vindt zijn oorsprong in een poging om het deviante gedrag van kansarme jongeren in Amerikaanse probleemwijken te verklaren.

Met betrekking tot ondernemingen legt de Straintheorie de nadruk op de spanning tussen het doel van de onderneming – winst maken of het bedrijf continueren – en het naleven van wetten en regels. Vooral in moeilijke en onzekere tijden, wanneer de onderneming haar doeleinden moeilijk kan verwezenlijken, is de kans dat de onderneming kiest voor regelovertrading groter (Box, 1983; Passas, 1990). De Straintheorie kan hiermee verklaren dat in sommige branches

relatief meer misdrijven voorkomen dan in andere (Fijnaut, 1996). Vooral in branches waar het economisch minder goed gaat dan voorheen is de kans op regelovertreding groot (Clinard en Yeager, 1980). Regelovertreding lijkt in dit verband vooral waarschijnlijk wanneer een ondernemer actief is in een branche waar het economisch slechter gaat dan voorheen en die zich kenmerkt door een grote mate van crisis, waarin *faillissementsen, schuldsaneringen en surseances van betaling* aan de orde van de dag zijn.

Rationele-keuzetheorie

De Rationele-keuzetheorie veronderstelt dat mensen een weloverwogen inschatting maken van hun winst- en verlieskansen wanneer zij voor de keuze staan om zich al dan niet in te laten met criminaliteit (Becker, 1968). Zodra de geschatte winsten van criminaliteit de verliezen ervan overtreffen, kiezen mensen voor criminaliteit; zo niet, dan niet. De Rationele-keuzetheorie is gebruikt om vele verschillende vormen van criminaliteit te verklaren, maar spitst zich vooral toe op vermogenscriminaliteit. Deze theorie veronderstelt dat handhavende diensten regel naleving kunnen bevorderen door afschrikking: door de pakkans te verhogen en hoge sancties op te leggen wanneer zij overtredingen constateren (Kegan en Scholz, 1984; De Lange, 1992; Punch, 1996; Pearce en Tombs, 1997).

De Rationele-keuzetheorie lijkt bij uitstek geschikt voor het verklaren van regelovertreding door ondernemingen. De besluitvorming bij ondernemingen berust immers, alleen al vanwege het winst oogmerk, voor een belangrijk deel op een afweging van kosten en baten (Slaper en Tombes, 1999). Deze theorie is om die reden veelvuldig toegepast op het verklaren van wet- en regel overtredingen door ondernemingen. We merken op dat wetenschappelijke onderzoeken, ondanks de innemende logica van deze theorie, tot nu toe een zwakke relatie tonen tussen afschrikking en regel naleving (Braithwaite en Makkai, 1991; Paternoster en Simpson, 1996; Frey, 2002). Een mogelijke verklaring hiervoor kan worden gevonden in de Labellingtheorie, die tegengestelde gevolgen verwacht van intensieve aandacht van handhavingsorganisaties. Voor het voorspellen van fraude zou afschrikking dus zowel positief als negatief kunnen samenhangen met fraude in branches.

Bestanden van handhavende diensten bevatten doorgaans gegevens over de toegepaste afschrikking, namelijk gegevens over de *kans dat een ondernemer in een controle wordt betrokken, de kans dat de overheid een correctie toepast en de hoogte van de boetes die de overheid uitdeelt*.

Sociale-controle- of Bindingstheorie

Tot slot benadrukt een aantal criminologische theorieën dat mensen verschillen in de mate waarin zij worden beïnvloed door hun sociale omgeving. De meest invloedrijke hiervan is de Sociale-controle- of Bindingstheorie (Hirschi, 1969; Gottfredson en Hirschi, 1990). Deze theorie gaat ervan uit dat de mens van nature een zelfzuchtig wezen is, maar vanaf zijn vroege jeugd zich leert binden aan zijn omgeving. Daardoor laat hij zich veel gelegen liggen aan de normen en leefregels van zijn omgeving. Die binding zou veel mensen weerhouden van hun natuurlijke zelfzuchtige, soms criminele, gedrag. Maar is dat bindingsproces niet goed verlopen, dan ervaren mensen geen belemmering om hun natuurlijke neiging ten uitvoer te brengen. De theorie is veelvuldig gebruikt om deviant gedrag van delinquenten te verklaren (Weerman, 2001).

Met betrekking tot ondernemingen is voor zover bekend nauwelijks wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd naar de invloed van binding, uitgezonderd een onderzoek van de FIOD-ECD (Denkers, 2001). In dat onderzoek is een zwakke binding geoperationaliseerd aan de hand van het *veelvuldig wisselen van partner, branche en woonadres*. Een bevinding van dat onderzoek was dat ex-fraudeurs die zich zwak binden aan hun omgeving, hun belastingaangiften minder volgens de regels invulden en bovendien vaker verdacht zijn geweest van fraude dan andere ex-fraudeurs of personen die nooit zijn verdacht van het plegen van fraude. De ex-fraudeurs met een zwakke binding stapten doorgaans over naar frauduleuze branches. De instroom van deze personen in die branches bleek samen te hangen met een sterke verdere toename van fraude in de desbetreffende branches.

Samenvattend geeft tabel 3.1 per theorie de aannames en beschikbare gegevens weer.

Tabel 3.1 *Theorieën, aannames en beschikbare gegevens*

Theorie	Aannames	Beschikbare gegevens
Subcultuur	‘Heersende mores komen tot uitdrukking in regelovertradingen die handhavers constateren. De eerder <i>geconstateerde regelovertrading</i> bepaalt de mate van fraude in de toekomst.’	Geconstateerde regelovertradingen in het verleden aan de hand van aantal meldingen bij bijzondere opsporingsdiensten wegens het vermoeden van fraude, aantal personen tegen wie een proces-verbaal is afgerond en aantal correcties en hoogte van de boetes door de Belastingdienst.
Differentiële associatie	‘Heersende Mores...’ ‘Beïnvloeding vanuit de heersende mores op het gedrag is zwak als de branche <i>instabiel</i> is.’ Fraude is waarschijnlijk als er eerder veel regelovertrading is geconstateerd en als de branche stabiel is. Als er in het verleden weinig fraude is geconstateerd (regelnaleving is de mores) is fraude vooral te verwachten als de branche instabiel is.	Geconstateerde regelovertradingen aan de hand van aantal meldingen bij bijzondere opsporingsdiensten wegens het vermoeden van fraude, aantal personen tegen wie een proces-verbaal is afgerond en aantal correcties en hoogte van de boetes door de Belastingdienst. Instabiliteit van een branche aan de hand van het aantal starters en stakers en de levensduur van niet-natuurlijke personen (alle uit bestanden van de Belastingdienst).
Labelling	‘ <i>Mediastigmatisering</i> leidt tot fraude.’ ‘ <i>Intensieve aandacht</i> van de handhaving leidt tot fraude.’	Aantal krantenartikelen waarin wordt geschreven over fraude per branche (niet uitgevoerd). Aantal door Belastingdienst uitgevoerde controles, correcties en de hoogte van bijbehorende boetes.
Strain	Een negatieve <i>economische ontwikkeling</i> leidt tot spanningen tussen doelen en middelen (Strain), dat leidt tot fraude. Economische <i>crisis</i> in een branche leidt tot spanningen tussen doelen en middelen (Strain), wat vervolgens leidt tot fraude.	De verschillen tussen twee jaar in het totaalbedrag aan loon en omzet (aan de hand van loon- en omzetbelastingverklaringen). Crisis kan worden uitgedrukt in het aantal faillissementen, surseances van betaling en schuldsaneringen (beschikbaar via de Belastingdienst).
Rationele keuze	‘ <i>Afschrikking</i> weerhoudt mensen van het plegen van fraude.’	Afschrikking kan worden uitgedrukt in het aantal door de Belastingdienst uitgevoerde controles, correcties en hoogte van bijbehorende boetes.
Sociale controle, Binding	‘Veel ex-fraudeurs met een <i>zwakke binding</i> in een branche leidt tot fraude.’	Ex-fraudeurs uit processen- verbaal van de bijzondere opsporingsdiensten; daarbij gegevens uit Beheer van Relaties van de Belastingdienst over het aantal wisselingen van burgerlijke staat, woonadres (postcode) en branche.

3.1.3 Dit onderzoek

Dit tweede onderzoek bestaat uit drie stappen. Ten eerste onderzoeken we in hoeverre de beschreven theoretische concepten kunnen verklaren waarom in meer of mindere mate regelovertreding in branches is geconstateerd. Op basis van die concepten verwachten we dat handhavers vooral veel regelovertreding zullen constateren in branches waarvoor geldt dat er:

- in het verleden veel regelovertredingen zijn geconstateerd;
- in het verleden veel regelovertredingen zijn geconstateerd en er sprake is van een grote mate van stabiliteit;
- sprake is van een negatieve economische ontwikkeling;
- sprake is van crisis;
- sprake is van weinig afschrikking;
- veel ex-fraudeurs met een zwakke binding zich ophouden in de branche.

De beschrijving van de resultaten (paragraaf 3.3) laat zien hoe deze concepten gezamenlijk een verklaring bieden voor de mate waarin regelovertreding in branches is geconstateerd.

Ten tweede berekenen we de kans dat regelovertreding in de toekomst zal worden geconstateerd. Daarbij krijgen alle branches een getal toegekend. Gezamenlijk vormen deze getallen de zogenoemde fraude-index. We merken op dat de waarde van die index uiteraard afhankelijk is van de mate waarin de invloeden uit het verleden stabiel blijven over de tijd.

Ten derde identificeren we profielbranches: branches die geen onderdeel zijn van de fraudeclusters (onderzoek 1) maar wel vergelijkbare kenmerken vertonen als de branches die daarvan wel deel uitmaken. De gedachte daarachter is te vergelijken met het zoeken naar nieuwe bronnen in de olie- en gaswinning. Daarbij boort men niet lukraak gaten in de aardkorst. Om de kans op succesvolle boringen te vergroten bestudeert men eerst de opmaak van de aarde op die plekken waar men de delfstoffen al heeft gevonden. Anders geformuleerd: men stelt een *profiel* op van die aardlagen, waarbij dat profiel is samengesteld uit een aantal onderscheidende eigenschappen. Vervolgens richt men zich vooral op die plekken waar de aardlagen eenzelfde profiel kennen als die van de gevonden bronnen. Vertaald naar Fraude in Beeld betekent dit dat we in dit onderzoek zijn nagegaan of er branches bestaan die geen deel uitmaken van een fraudecluster, maar die wel een vergelijkbaar profiel kennen als de branches die daarvan wel onderdeel zijn.¹²

Op basis van de constructie en toepassing van de fraude-index in combinatie met het resultaat van onze zoektocht naar profielbranches, selecteren we branches die we zullen betrekken in de uitvoering van de onderzoeken 3 en 4 van Fraude in Beeld.

¹² Een vergelijkbare aanpak is gekozen bij een onderzoek naar de smokkel van sigaretten. Zie het onderzoeksrapport Kenmerken van Smokkellanden (Sodenkamp en Denkers, 2001).

3.2 Methode

3.2.1 Bestandsopbouw: gegevens en bronnen

Voor dit onderzoek hebben we aan de hand van de branche-indeling van de Belastingdienst een bestand opgebouwd. Deze dienst onderscheidt 1213 verschillende branches. De keuze voor deze indeling was een pragmatische: de Belastingdienst kan het grootste aantal beschikbare en bruikbare branchegegevens aanleveren.¹³ Daarbij hebben we geprobeerd gegevens te achterhalen over zo veel mogelijk jaren. In de daartoe beschikbare tijd was dat het geval voor de jaren 2002, 2003 en 2004.

In samenwerking met medewerkers van het Centrum voor Proces en Productontwikkeling van de Belastingdienst (B/CPP) hebben we gezocht naar gegevens die een indicatie kunnen vormen voor de in de inleiding (paragraaf 3.1) beschreven theoretische concepten. Daarbij kwamen twee aanvullende variabelen aan de orde die niet voortkomen uit de beschreven theorieën, maar uit de dagelijkse handhavingspraktijk: het aantal buitenlandse rechtspersonen en het aantal entiteiten met veel rechtspersonen in het dossier. De vooronderstelling hierbij is dat een deel van de (criminele) ondernemers actief op zoek gaat naar fraudemogelijkheden. Hierbij zouden zij gebruik maken van alle mogelijke middelen om hun frauduleuze handelingen te verhullen. Dit zou zich onder andere uiten in het *gebruik van buitenlandse rechtspersonen* en in *moelijk te controleren/grote dossiers*.

Naast de gegevens van de Belastingdienst leverden de bijzondere opsporingsdiensten gegevens aan over het aantal fraudemeldingen per branche en personen tegen wie zij een opsporingsonderzoek hebben afgerond.

De Sector Ondersteuning Bedrijfsvoering (SOB, een onderdeel van de Belastingdienst) heeft gegevens op persoonsniveau achterhaald. Dit betreffen gegevens over de branches waarin de verdachten uit afgeronde opsporingsonderzoeken werkzaam zijn. Daarnaast heeft deze dienst gegevens verzameld voor het indiceren van de mate van binding van die personen.

¹³ Het gebruik van gegevens van de Belastingdienst kent wel een probleem. De branchecodes die deze dienst hanteert, stammen uit 1974 (SBI-74) en zijn daarna aangepast. Deze code wordt elders niet meer gebruikt. De algemeen gebruikte code is de SBI-93. Vertaling van de ene naar de andere code kan niet automatisch en is problematisch. Het eerste onderzoek van Fraude in Beeld is uitgevoerd met behulp van de indeling van branches uit 1993. Voor het opnemen van de clusterindeling in het tweede onderzoek zijn daarom alle branches in de clusters vertaald van de SBI-93 naar de branche-indeling van de Belastingdienst. In de twee branche-indelingen is het aantal branches dat wordt gebruikt voor het beschrijven van een bepaalde economische activiteit niet altijd identiek. Hierdoor kan het aantal branches binnen de clusters in dit onderzoek afwijken van dat in het eerste onderzoek. Een ander probleem kan zijn dat de gebruikte bestanden enigszins vervuild zijn.

3.2.2 Theoretische concepten in schalen en hun samenhang met regelovertreding

De voorliggende paragraaf beschrijft voor elk concept hoe de concepten met behulp van gegevens zijn geoperationaliseerd (paragraaf 3.2.2.1 tot en met 3.2.2.8). Daarbij beschrijven we voor elke schaal hoe die samenhangt met de geconstateerde regelovertredingen in het desbetreffende jaar.

3.2.2.1 Geconstateerde regelovertredingen

Gepoogd is zo veel mogelijk indicaties te verzamelen van de mate waarin regelovertreding voorkomt in branches. Daartoe is door de handhavingsketen heen gezocht naar indicatoren voor de omvang van fraude. Ten eerste is over de onderzoeksjaren (2002, 2003, 2004) per branche het aantal correcties geteld en de hoogte van de boetes berekend die door de Belastingdienst zijn uitgevoerd en uitgedeeld. Gemiddeld over de branches deelde de Belastingdienst per 100 ondernemingen in 2002, 2003 en 2004 respectievelijk 47, 45 en 43 boetes uit. We merken daarbij op dat een onderneming in één jaar meerdere boetes kan ontvangen. De gemiddelde boete per onderneming bedroeg 205, 222 en 322 euro in respectievelijk 2002, 2003 en 2004.

Vervolgens zijn bij de bijzondere opsporingsdiensten per onderzoeksjaar en per branche alle meldingen wegens het vermoeden van fraude geteld. Per branche zijn dit in 2002 en 2003 respectievelijk gemiddeld 2,4 en 2,0 meldingen per 1000 ondernemingen. In 2004 stijgt dit naar 4,5 meldingen per 1000 ondernemingen.

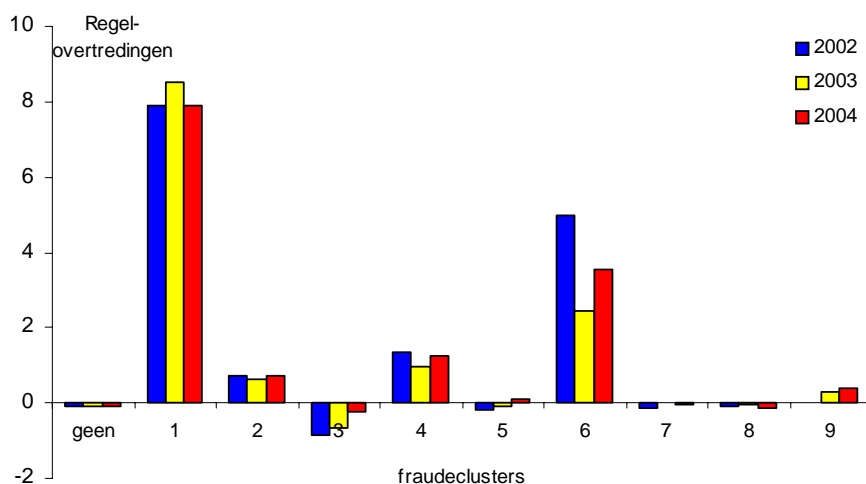
De bijzondere opsporingsdiensten nemen een deel van deze meldingen in opsporing. Dit betreffen doorgaans de ernstiger fraudezaken. Deze opsporingszaken worden afgerond met processen-verbaal. Per branche is voor elk onderzoeksjaar het aantal verdachten (natuurlijke personen) geteld tegen wie een bijzondere opsporingsdienst een proces-verbaal heeft afgerond. Let wel: in een opsporingszaak kan tegen meerdere personen een proces-verbaal zijn opgemaakt. Gemiddeld bevat in 2002 en 2003 één op de duizend ondernemingen een persoon die als verdachte is opgenomen in een proces-verbaal van een van de bijzondere opsporingsdiensten. In 2004 is dit gemiddelde per branche opgelopen naar zes op de duizend ondernemingen.

De bovenstaande gegevens zijn onvergelykbare grootheden. Daarom zijn al deze variabelen eerst gestandaardiseerd. Vervolgens zijn de schalen geconstrueerd door de gestandaardiseerde gegevens per jaar te sommeren en vervolgens te middelen. Over de verschillende jaren hangen deze variabelen sterk samen ($\alpha = .77$). Voorbeelden van branches met een relatief hoge score ten opzichte van de omvang van de branche in 2004 zijn: de aannemersbedrijven van burgerlijke bouw en utiliteitsbouw, vetsmelterijen, overige restaurants (niet logiesverstrekking), cafés, bars, nachtclubs, bar-dancings en dergelijke, academische en algemene ziekenhuizen en uitzendbureaus van arbeidskrachten. Voorbeelden van branches die in dat jaar laag scoorden zijn: pensioenfondsen, beeldende kunstenaars, pedicures en religieuze organisaties.

Geconstateerde regelovertradingen in fraudeclusters

Wij zijn nagegaan in hoeverre de relatieve aantallen geconstateerde regelovertradingen zich verhouden tussen de clusters. Daartoe zijn de gemiddelden van de scores op de schaal voor geconstateerde regelovertrading met behulp van een MANOVA vergeleken tussen de branches die niet zijn toebedeeld aan een cluster en de afzonderlijke negen clusters (exclusief het cluster 'De individuele fraudeur'). In deze analyse zijn daarbij de scores voor geconstateerde regelovertrading eerst gecorrigeerd voor de omvang van de branche. Reden hiervoor is dat het aantal constatering van regelovertradingen in een branche voor een deel wordt bepaald door de omvang van de branche. In grotere branches constateert men, alleen op basis van de wet van de grote getallen, meer regelovertradingen dan in een kleine branche. De resultaten van de analyse zijn grafisch weergegeven in figuur 3.1.

Figuur 3.1 *Mate van geconstateerde regelovertrading in branches die niet zijn toebedeeld aan een fraudecluster en in branches in fraudeclusters*



Fraudeclusters: 1 = De koppelbaas, 2 = De fraudeerende afnemer van arbeid, 3 = De fraudeur in product- en bedrijfsvoering, 4 = De administratieve fraudeur, 5 = De grensoverschrijdende fraudeur, 6 = De grote-bouwfraudeur, 7 = De fraudeur in kennis en constructies, 8 = De fraudeur in consumptieve goederen, 9 = De fraudeerende teler

Figuur 3.1 toont dat er grote verschillen zijn tussen fraudeclusters in de mate waarin regelovertradingen zijn geconstateerd. Voor de jaren 2002, 2003 en 2004 zijn de bijbehorende statistieken respectievelijk F 's $(9, 1191) = 43.13, 34.95$ en 35.94 ; p 's $< .001$. Vooral veel regelovertradingen zijn geconstateerd in de branches van de clusters 'De koppelbaas', 'De grote-bouwfraudeur', 'De administratieve fraudeur' en 'De fraudeerende afnemer van arbeid'. Dit geldt voor alle drie de onderzoeksjaren.

3.2.2.2 Instabiliteit

Een volledig stabiele branche kent geen veranderingen. Er is geen instroom van starters, er zijn geen stakers en alle ondernemingen blijven op dezelfde markt opereren. Veel wisselingen in een branche en een beperkte levensduur van ondernemingen zijn daarentegen een indicatie van instabiliteit in de branche. Wisselingen zijn geoperationaliseerd aan de hand van het aantal starters en het aantal stakers. De beperkte levensduur van ondernemingen is geoperationali-

seerd aan de hand van het aantal rechtspersonen dat zich een korte tijd geleden heeft gevestigd (drie jaar of minder) min het aantal rechtspersonen dat al een zeer lange tijd actief is in de branche (20 jaar of langer).

De bestanden van de Belastingdienst bevatten gegevens over het aantal starters en stakers. Tevens bevat het Omzetbelastingbestand gegevens over de levensduur van rechtspersonen. In 2002 bestonden branches gemiddeld voor 5,8% uit starters en staakten 2,7% van de rechtspersonen hun activiteiten. In 2003 waren deze percentages respectievelijk 6,7% en 2,5% en in 2004 respectievelijk 6,2% en 2,4%. In branches is in de onderzoeksjaren telkens iets minder dan 20% pas drie jaar of korter actief (respectievelijk 19,7%, 18,8% en 18,8% in 2002, 2003 en 2004). Langer dan 20 jaar zijn in de onderzoeksjaren respectievelijk 16,8%, 17,4% en 17,1% actief.

De onderlinge samenhang tussen het percentage stakers en het percentage starters in branches was niet in alle onderzoeksjaren even sterk. In 2002 was de correlatie .23, $p < .001$, in 2003 was dit .16, $p < .001$ en in 2004 was dit .08, $p < .05$. Deze matige relatie is niet verwonderlijk. Het aantal starters vormt immers vooral een indicatie van de groei in de branche en het aantal stakers van een krimpende branche. De combinatie van beide vormt een indicatie van de mate waarin wisselingen plaatsvinden. Voor het construeren van een schaal voor wisselingen is het aantal starters en stakers per jaar opgeteld. Dit aantal is vervolgens gestandaardiseerd. De gestandaardiseerde score is gebruikt als maat voor het relatieve aantal wisselingen per branche in dat jaar.

De samenhang tussen het percentage ondernemingen met een korte levensduur (drie jaar of korter) en het percentage met een lange levensduur (twintig jaar of langer) is over de onderzoeksjaren sterk negatief. In 2002, 2003 en 2004 waren de correlaties respectievelijk -.24, -.21 en -.26, alle drie de p 's $< .001$. Voor het construeren van een schaal voor de korte levensduur van bedrijven is het aantal ondernemingen met een lange levensduur (twintig jaar of langer) afgetrokken van het aantal ondernemingen met een korte levensduur (drie jaar of korter). Dit getal is gestandaardiseerd. Deze gestandaardiseerde score is opgenomen als maat voor het relatieve aantal ondernemingen met een korte levensduur per branche per jaar.

De schalen van wisselingen en van korte levensduur hangen in de onderzoeksjaren sterk samen. In 2002, 2003 en 2004 zijn de correlaties respectievelijk .73, .86 en .70, p 's $< .001$. Voor de constructie van de maat voor instabiliteit zijn de schalen van wisselingen en korte levensduur per jaar gesommeerd.

Over de onderzoeksjaren heen kent een aantal branches een zeer hoge score op deze schaal voor instabiliteit. Voorbeelden hiervan zijn: bedrijfseconomische en bedrijfsorganisatorische adviesbureaus, computerservicebureaus, beheer- en administratiekantoren en exploitatie van en handel in onroerende goederen. Enkele voorbeelden van branches die volgens deze schaal bijzonder stabiel zijn: rundvee-, kleinvee- en varkensfokkerijen, akkerbouwbedrijven, religieuze organisaties, voetbalverenigingen en het basisonderwijs (niet voor volwassenen).

Samenhang instabiliteit en geconstateerde regelovertradingen

Wij zijn nagegaan in hoeverre instabiliteit samenhangt met het constateren van regelovertradingen. Daartoe zijn drie regressieanalyses uitgevoerd, een voor elk jaar. Als afhankelijke variabele is de geconstateerde regelovertrading opgenomen. Uit hetzelfde jaar zijn eerst de instabiliteit en het aantal personen per branche ingevoerd. Het aantal personen per branche is ingevoerd om te corrigeren voor de omvang van de branche. In een tweede stap is ook de eerder

geconstateerde regelovertrading ingevoerd. Met het invoeren van deze autocorrelatie verandert de betekenis van de relatie tussen instabiliteit en de geconstateerde regelovertrading. Deze beschrijft dan de sterkte van de relatie tussen instabiliteit en de *verandering* in de mate waarin regelovertrading is geconstateerd. Voor de geconstateerde regelovertrading in 2004 betreft dit de gemiddelde geconstateerde regelovertrading over 2002 en 2003; in 2003 die over 2002. Vóór 2002 is geen meting van de geconstateerde mate van regelovertrading in branches beschikbaar. De resultaten van deze analyses zijn weergegeven in tabel 3.2.

Tabel 3.2 *Geconstateerde regelovertrading in 2002, 2003 en 2004 verklaard door instabiliteit in dat jaar en eerder geconstateerde regelovertradingen*

Regelovertradingen in 2004					
	R	β	P	β	P
Aantal personen	.79	.39	***	-.12	***
Instabiliteit 2004	.80	.46	***	.16	***
Regelovertradingen 02/03	.97			.94	***
F		1211.12	***	6741.94	***
d.f.			2,1209		3,1208
R ² (adj.)			67% (67%)		94% (94%)
Regelovertradingen in 2003					
	R	β	P	β	P
Aantal personen	.83	.61	***	-.05	***
Instabiliteit 2003	.77	.27	***	.23	***
Regelovertradingen 02	.96			.85	***
F		1538.55	***	7353.85	***
d.f.			2,1209		3,1208
R ² (adj.)			72% (72%)		95% (95%)
Regelovertradingen in 2002					
	R	β	P		
Aantal personen	.83	.42	***		
Instabiliteit 2002	.85	.51	***		
F		1743.38	***		
d.f.			2,1209		
R ² (adj.)			77% (77%)		

*** p < .001; ** p < .01; * p < .05

Tabel 3.2 toont een positieve relatie tussen instabiliteit en het constateren van regelovertradingen. Meer instabiliteit hangt samen met het constateren van meer regelovertradingen. Na invoeren van de eerder geconstateerde regelovertradingen blijft de invloed van instabiliteit behoorlijk sterk. De Differentiële-associatietheorie veronderstelt dat de mate van regelovertrading wordt bepaald door de interactie tussen instabiliteit en eerder geconstateerde regelovertradingen (de norm). Om dit te toetsen zijn in de analyses over regelovertrading in 2004 en 2003 deze interactietermen toegevoegd. In beide analyses bleken deze significant, respectievelijk $\beta = .08$, $p < .001$; en $\beta = .22$, $p < .001$. Om na te gaan hoe instabiliteit en eerder geconstateerde regelovertradingen samenhangen met geconstateerde regelovertradingen zijn deze variabelen in twee gelijke groepen gesplitst: voor elke variabele een groep branches met een relatief hoge score en een groep branches met een relatief lage score op de variabele. In deze groepen van branches zijn de gemiddelde scores op de geconstateerde regelovertrading uit het desbetreffende jaar met elkaar vergeleken. Opnieuw bleken de interacties significant, $F_{2004}(1, 1211) = 8.13$, $p < .001$; en $F_{2003}(1, 1211) = 8.50$, $p < .001$. In tegenstelling tot de vooronderstellingen die zijn afgeleid van de Differentiële-associatietheorie zijn vooral veel regelovertradingen geconstateerd in de

branches die zich kenmerken door zowel veel instabiliteit als veel eerder geconstateerde regelovertradingen (in 2004 en 2003 respectievelijk $M = .32$ en $M = .26$). In de groep branches die zich kenmerkt door een relatieve stabiliteit en veel eerder geconstateerde regelovertradingen, zijn beduidend minder regelovertradingen geconstateerd (in 2004 en 2003 respectievelijk $M = -.09$ en $M = -.16$). Dit gold ook voor de branches waar in het verleden relatief weinig regelovertradingen zijn geconstateerd (in 2004 en 2003 respectievelijk $M = -.22$ en $M = -.18$).

3.2.2.3 Economische ontwikkeling

De economische ontwikkeling in branches uit zich onder andere in de veranderingen tussen jaren van de totale loonsom, het totale bedrag aan omzet en de totale winst. In de bestanden van de Belastingdienst bleken de eerste twee gegevens beschikbaar over de onderzoeksjaren. Gemiddeld over branches gaf men bij de Belastingdienst per onderneming aan lonen in alle drie de jaren voor ongeveer 1,2 miljoen aan. Aan omzet gaf men in 2002 40 duizend aan. In 2003 was dit 42 duizend en in 2004 48 duizend.

Voor het construeren van een schaal van de economische ontwikkeling zijn deze variabelen eerst per jaar gestandaardiseerd. In elk van de onderzoeksjaren hangen de gestandaardiseerde maat voor de loonsom en de omzet stabiel met elkaar samen, respectievelijk $r = .14$, $r = .11$ en $r = .14$, p 's < .001.

Om de economische ontwikkeling te meten zijn vervolgens de gestandaardiseerde loonsom en omzet van het voorgaande jaar afgetrokken van die van het desbetreffende jaar. Een positieve score duidt op een toename van de loonsom of van de omzet en een negatieve op een afname ten opzichte van het voorgaande jaar. De ontwikkeling van de loonsom en de omzet in 2003 ten opzichte van 2002 hangt positief samen, $r = .25$, $p < .001$. Dit is ook het geval voor 2004 ten opzichte van 2003, $r = .22$, $p < .001$. De schalen voor de ontwikkeling van de loonsom en van de omzet zijn vervolgens gestandaardiseerd. De economische ontwikkeling is vervolgens berekend door de gestandaardiseerde ontwikkeling van de loonsom en de omzet te middelen. Dit levert een maat voor de economische ontwikkeling in 2003 ten opzichte van 2002 en in 2004 ten opzichte van 2003. Een hoge score op deze schalen duidt op een positieve economische ontwikkeling en een lage score op een negatieve economische ontwikkeling. De economische ontwikkeling in 2004 ten opzichte van 2003 blijkt aan de hand van deze maat negatief in onder andere de bedrijfseconomische en bedrijfsorganisatorische adviesbureaus, de exploitatie en handel in onroerende goederen, de elektriciteitsproductiebedrijven en cafetaria's, lunchrooms, snackbars en dergelijke. Een sterke groei in deze periode kende loodgieters-, fitters-, en sanitairinstallatiebedrijven, pensioenfondsen, en de gemengde (productie)-distributiebedrijven van elektriciteit.

Samenhang economische ontwikkeling en geconstateerde regelovertradingen

We zijn nagegaan in hoeverre economische ontwikkeling samenhangt met het constateren van regelovertradingen. Daartoe zijn drie regressieanalyses uitgevoerd, één voor elk jaar. Als afhankelijke variabele is de geconstateerde regelovertrading opgenomen. Uit hetzelfde jaar is, naast het aantal personen in de branche, eerst de economische ontwikkeling ingevoerd. Dat is de economische ontwikkeling ten opzichte van het voorgaande jaar. Hiermee wordt de directe samenhang tussen economische ontwikkeling en het constateren van regelovertradingen in branches weergegeven, gecorrigeerd voor de omvang van de branche. In een tweede stap is ook

de eerder geconstateerde regelovertrading ingevoerd. Met het invoeren van deze autocorrelatie verandert de betekenis van de relatie tussen economische ontwikkeling en de geconstateerde regelovertrading. Deze beschrijft dan de sterkte van de relatie tussen economische ontwikkeling en de verandering in de mate waarin regelovertradingen zijn geconstateerd. Voor de geconstateerde regelovertrading in 2004 betreft dit de gemiddelde geconstateerde regelovertrading over 2002 en 2003; in 2003 die over 2002. De resultaten van deze analyses zijn weergegeven in tabel 3.3.

Tabel 3.3 *Geconstateerde regelovertrading in 2002, 2003 en 2004 verklaard door economische ontwikkeling in dat jaar en eerder geconstateerde regelovertradingen*

	Regelovertradingen in 2004					
	R	β	P	β	P	
Aantal personen	.79		.78 ***			-.02
Economische ontwikkeling 2003 → 2004	-.29		-.03			-.03 ***
Regelovertradingen 02/03	.97					.98 ***
F			980.64 ***			6164.15 ***
d.f.			2,1209			3,1208
R ² (adj.)			62% (62%)			94% (94%)
	Regelovertradingen in 2003					
	R	β	P	β	P	
Aantal personen	.83		.83 ***			-.07 ***
Economische ontwikkeling 2002 → 2003	.07		.01			-.01
Regelovertradingen 02	.96					.86 ***
F			1357.55 ***			5465.55 ***
d.f.			2,1209			3,1208
R ² (adj.)			69% (69%)			93% (93%)

*** p < .001; ** p < .01; * p < .05

Tabel 3.3 toont een negatieve relatie tussen economische ontwikkeling en het constateren van regelovertradingen in 2004. In 2003 is deze relatie licht positief. Na het invoeren van deze variabele samen met het aantal personen in de branche in de regressieanalyse blijkt ook de invloed in 2004 te vervallen. Hiermee lijkt de economische ontwikkeling weinig invloed te hebben op regelovertradingen. De resultaten zijn niet in overeenstemming met de vooronderstellingen die in dit onderzoek zijn afgeleid van de Straintheorie.

3.2.2.4 Crisis

In een branche waarin bijzonder veel faillissementen, surseances van betaling en schuldsaneringen plaatsvinden, kan men spreken van een crisis. De Belastingdienst legt dergelijke feiten vast in zijn bestanden. Het percentage faillissementen en schuldsaneringen liep in de onderzoeksjaren enigszins op. Het percentage bedrijven dat failliet ging, nam toe van .32% in 2002, naar .47% en .49% in 2003 en 2004. Het percentage schuldsaneringen nam eveneens in deze jaren toe van .07% naar .10% en .11%. Het percentage surseances van betaling bleef ongeveer gelijk. In alle drie de onderzoeksjaren onderging .02% van de bedrijven in branches een surseance van betaling.

Voor het construeren van de mate van crisis in de branche is het aantal faillissementen, surseances van betaling en schuldsaneringen in de branche eerst gestandaardiseerd. In elk van de jaren blijken deze scores van faillissementen, surseances van betaling en schuldsaneringen,

zoals te verwachten, sterk positief samen te hangen. Voor 2002, 2003 en 2004 zijn de schalen betrouwbaar (respectievelijke alpha's zijn: .71, .75 en .78). Per jaar zijn schalen geconstrueerd door het aantal faillissementen, surseances van betaling en schuldsaneringen te sommeren. Over de onderzoeksjaren heen scoren verschillende branches relatief laag op de geconstrueerde maat voor crisis. Voorbeelden hiervan zijn: paramedische instituten, beeldende kunstenaars, pensioenfondsen en beleggingsinstellingen. Anderzijds zijn er branches die over de onderzoeksjaren relatief hoog scoren op de maat voor crisis. Voorbeelden hiervan zijn: aannemersbedrijven van burgerlijke bouw en utiliteitsbouw, computerservicebureaus en cafés, bars, nachtclubs, bar-dancings en dergelijke.

Samenhang crisis en geconstateerde regelovertradingen

We zijn nagegaan in hoeverre crisis samenhangt met het constateren van regelovertradingen. Daartoe zijn drie regressieanalyses uitgevoerd, één voor elk jaar. Als afhankelijke variabele is de geconstateerde regelovertrading opgenomen. In de eerste stap is, naast het aantal personen in de branche, de mate van crisis opgenomen. Hiermee wordt de samenhang tussen crisis en het constateren van regelovertradingen in branches weergegeven. In een tweede stap is ook de eerder geconstateerde regelovertrading ingevoerd. Met het invoeren van deze autocorrelatie verandert de betekenis van de relatie tussen crisis en de geconstateerde regelovertrading. Deze beschrijft dan de sterkte van de relatie tussen crisis en de verandering in de mate waarin regelovertradingen zijn geconstateerd. Voor de geconstateerde regelovertrading in 2004 betreft dit de gemiddelde geconstateerde regelovertrading over 2002 en 2003; in 2003 die over 2002. Vóór 2002 is geen meting van de geconstateerde mate van regelovertrading in branches beschikbaar. De resultaten van deze analyses zijn weergegeven in tabel 3.4.

Tabel 3.4 Geconstateerde regelovertrading in 2002, 2003 en 2004 verklaard door crisis in dat jaar en eerder geconstateerde regelovertradingen

Regelovertradingen in 2004					
	R	B	P	B	p
Aantal personen	.79		.51 ***		-.01
Crisis 2004	.77		.46 ***		.06 ***
Regelovertradingen 02/03	.97				.93 ***
F		1824.87 ***		6231.64 ***	
d.f.			2,1209		3,1208
R ² (adj.)			75% (75%)		94% (94%)
Regelovertradingen in 2003					
	R	B	P	B	P
Aantal personen	.83		.62 ***		.12 ***
Crisis 2003	.73		.33 ***		-.11 ***
Regelovertradingen 02	.96				.96 ***
F		1855.79 ***		5725.10 ***	
d.f.			2,1209		3,1208
R ² (adj.)			75% (75%)		93% (93%)
Regelovertradingen in 2002					
	R	B	P		
Aantal personen	.83		.56 ***		
Crisis 2002	.78		.41 ***		
F		2153.42 ***			
d.f.			2,1209		
R ² (adj.)			78% (78%)		

*** p < .001; ** p < .01; * p < .05

Tabel 3.4 toont in alle onderzoeksjaren een sterke positieve relatie tussen crisis en het constateren van regelovertradingen. Veel faillissementen, surseances van betaling en schuldsaneringen lijkt hiermee te duiden op het constateren van veel regelovertradingen in de branche. Dit is in lijn met de suggesties uit de Straintheorie. Na het invoeren van deze variabele in de regressieanalyse blijft deze samenhang sterk. Na het vervolgens opnemen van eerder geconstateerde regelovertradingen nemen de bèta's van crisis op geconstateerde regelovertrading in dat jaar sterk af. Dit suggereert enige invloed van crisis op de ontwikkeling van geconstateerde regelovertrading.

3.2.2.5 Afschrikking

Afschrikking is geoperationaliseerd aan de hand van drie concepten: 1) de kans op een controle, 2) de kans op een correctie bij een controle en 3) de hoogte van de bedragen die met de correctie zijn gemoeid (het totale bedrag aan correcties en afspraken). Dit betreft in alle gevallen de acties van de Belastingdienst. Vanuit deze dienst bleken deze gegevens alleen beschikbaar voor 2002 en 2003.

De kans op een controle is berekend door het aantal controles per jaar te delen door het aantal personen dat in dat jaar in de branche was ingeschreven. Gemiddeld over branches bleek de kans op controles ongeveer 5% in beide jaren, maar dit percentage varieert sterk tussen de branches. In 2002 en 2003 was bijvoorbeeld relatief veel controle bij de tussenhandel in verf en verfwaren, de deegwarenfabrieken, de tussenhandel in fijne zaden en peulvruchten en de visdrogerijen. Weinig controles kenden de linoleum- en viltzeilfabrieken, de dakpannenfabrieken, de bitumineus-dakbedekkingsmateriaalfabrieken en het sluis- en havenwezen (ten behoeve van zeevaart).

De kans op een correctie per controle is berekend door het aantal positieve correcties (te weinig afdracht) per jaar te delen door het aantal controles per jaar. De kans op een correctie per controle was over de twee jaren gemiddeld 46%. Deze kans varieerde eveneens over de branches. Laag was de kans op een correctie per controle in de tussenhandel in zaaizaad en pootgoed, polderbemalingsinrichtingen en kalkfabrieken. Hoog was deze kans bijvoorbeeld bij algemene spaarbanken, veilingen van tuinbouwproducten en het loods- en seinwezen. De hoogte van de daarbij gemoeide bedragen is berekend door de hoogte van het bedrag aan correcties en afspraken te delen door het aantal controles. Ook deze bedragen varieerden sterk tussen de branches. In de onderzoeksjaren ontvingen bijvoorbeeld de algemene en coöperatief georganiseerde banken, de herenbovenkledingfabrieken en de schade-, ziekte-, en ongevalverzekeringsmaatschappijen bijzonder hoge correcties.

Omdat bedragen en kansen niet zomaar bij elkaar kunnen worden opgeteld, zijn deze drie variabelen eerst gestandaardiseerd. Deze gestandaardiseerde scores zijn vervolgens per jaar met elkaar vermenigvuldigd. Het resultaat vormt een indicatie van de afschrikking in de branche.

Samenhang afschrikking en geconstateerde regelovertradingen

Wij zijn nagegaan in hoeverre afschrikking samenhangt met het constateren van regelovertradingen. Daartoe zijn twee regressieanalyses uitgevoerd, één voor 2003 en één voor 2002. Als afhankelijke variabele is de geconstateerde regelovertrading opgenomen. In de eerste

stap van de analyse is, naast het aantal personen in de branche, de afschrikking uit het desbetreffende jaar ingevoerd. Hiermee wordt de samenhang tussen afschrikking en het constateren van regelovertredingen in branches weergegeven. In een tweede stap is voor 2003 ook geconstateerde regelovertreding in 2002 ingevoerd. Met het invoeren van deze autocorrelatie verandert de betekenis van de relatie tussen afschrikking en de geconstateerde regelovertreding. Deze beschrijft dan de sterkte van de relatie tussen afschrikking en de verandering in de mate waarin regelovertredingen zijn geconstateerd. De resultaten van deze analyses zijn weergegeven in tabel 3.5.

Tabel 3.5 *Geconstateerde regelovertreding in 2002 en 2003 verklaard door afschrikking in dat jaar en eerder geconstateerde regelovertredingen*

	Regelovertredingen in 2003				
	R	β	P	β	p
Aantal personen	.83		.83 ***		.12 ***
Afschrikking 2003	.12		.00		-.00
Regelovertredingen 02	.96				.86 ***
F			1351.18		5397.81 ***
d.f.			2,1209		3,1208
R ² (adj.)			69% (69%)		93% (93%)
	Regelovertredingen in 2002				
	R	β	P		
Aantal personen	.83		.83 ***		
Afschrikking 2002	.01		.00		
F			1335.22		
d.f.			2,1209		
R ² (adj.)			69% (69%)		

*** p < .001; ** p < .01; * p < .05

Tabel 3.5 toont in beide jaren geen relatie tussen afschrikking en het constateren van regel-overtredingen. We merken op dat in deze analyses is ingegaan op de relatie tussen afschrikking en geconstateerde regel-overtredingen in hetzelfde jaar. Het is mogelijk dat enige tijd voorbij moet gaan voordat afschrikking leidt tot een reductie van het aantal regel-overtredingen, wat zich vervolgens zou kunnen uiten in een geringer aantal constateringen van die regel-overtredingen. De paragraaf Resultaten gaat in op de mate waarin variabelen uit voorgaande jaren van invloed zijn op het constateren van regel-overtredingen. Deze resultaten bieden geen steun voor de vooronderstellingen die we hadden gebaseerd op de Rationele-keuzetheorie.

3.2.2.6 Ex-fraudeurs met zwakke binding

Voor de constructie van de variabele ex-fraudeurs met een zwakke binding in de branche is per bijzondere opsporingsdienst een lijst opgesteld met de verdachten (alleen natuurlijke personen) tegen wie in de jaren 2000 tot en met 2004 een proces-verbaal is opgemaakt. Bij deze verdachten zijn door de SOB (Belastingdienst) over de jaren 1995 tot en met 2004 gegevens verzameld over het aantal veranderingen van woonadres, burgerlijke staat en branche. Deze gegevens zijn per verdachte gesommeerd. Hiermee is per verdachte een maat gecreëerd voor de mate van binding met de omgeving. Een lage score, ofwel weinig veranderingen, duidt op een

sterke binding; een hoge score, ofwel veel veranderingen, duidt op een zwakke binding. Aan de hand van deze bindingsmaat zijn de ex-verdachten ingedeeld in drie gelijke groepen: ex-verdachten met een sterke binding (lage score), gemiddelde binding (gemiddelde score) en een zwakke binding (hoge score). Vervolgens is aan de hand van de gegevens van de SOB nagegaan in welke branches de ex-verdachten zich ophielden op 1 januari van het desbetreffende jaar. Per branche zijn deze aantallen gesommeerd. Per onderzoeksjaar zijn drie maten gecreëerd: het aantal ex-fraudeurs met een sterke, met een matige en met een zwakke binding per branche (voor een uitgebreidere beschrijving van deze methode zie Denkers, 2001). Gemiddeld per branche zijn per jaar ongeveer 1,2 ex-fraudeurs actief op de 1.000 bedrijven. Van hen zijn er ongeveer 0,25 met een zwakke binding, 0,3 met een matige binding en 0,65 met een sterke binding. Het percentage ex-fraudeurs met een zwakke binding verschilt tussen branches. Dit percentage is bijvoorbeeld hoog in de uitzendbureaus van arbeidskrachten, in de detailhandel in telefoons en dergelijke, en in de groothandel in slachtafvallen. Ook het percentage ex-fraudeurs met een sterke binding varieert sterk over de branches. Dit percentage is in de onderzoeksjaren vooral hoog in de jeugdherbergen, schoorsteen- en ovenbouwbedrijven en de tussenhandel in dierlijke en plantaardige oliën.

Samenhang ex-fraudeurs met een sterke en zwakke binding in de branche en geconstateerde regelovertradingen

We zijn nagegaan in hoeverre de aanwezigheid van ex-fraudeurs samenhangt met het constateren van regelovertradingen. De ex-fraudeurs met een zwakke en met een sterke binding zijn in deze analyses betrokken. Daarmee zijn drie regressieanalyses uitgevoerd, één voor elk jaar. Als afhankelijke variabele is de geconstateerde regelovertrading opgenomen. In de eerste stap zijn, naast het aantal personen per branche, het aantal ex-fraudeurs met een zwakke binding en met een sterke binding ingevoerd. Hiermee wordt de samenhang tussen de aanwezigheid van ex-fraudeurs met een sterke en zwakke binding en het constateren van regelovertradingen in branches weergegeven. In een tweede stap is ook de eerder geconstateerde regelovertrading ingevoerd. Met het invoeren van deze autocorrelatie verandert de betekenis van de relatie tussen de aanwezigheid van ex-fraudeurs en de geconstateerde regelovertrading. Deze beschrijven dan de sterkte van de relatie tussen de aanwezigheid van ex-fraudeurs en de verandering in de mate waarin regelovertradingen zijn geconstateerd. Voor de geconstateerde regelovertrading in 2004 betreft dit de gemiddelde geconstateerde regelovertrading over 2002 en 2003; in 2003 die over 2002. Vóór 2002 is geen meting van de geconstateerde mate van regelovertrading in branches beschikbaar. De resultaten van deze analyses zijn weergegeven in tabel 3.6.

Tabel 3.6 *Geconstateerde regelovertrading in 2002, 2003 en 2004 verklaard door de aanwezigheid van ex-fraudeurs met een sterke en met een zwakke binding in dat jaar en eerder geconstateerde regelovertradingen*

Regelovertradingen in 2004					
	R	β	P	β	p
Aantal personen	.79		.54 ***		.09 ***
Sterke binding 2004	.59		-.31 ***		-.20 **
Zwakke binding 2004	.84		.71 ***		.29 ***
Regelovertradingen 02/03	.97				.79 ***
F		1971.04	***	7832.53	***
d.f.			3,1208		4,1207
R ² (adj.)			83% (83%)		96% (96%)
Regelovertradingen in 2003					
	R	β	P	β	p
Aantal personen	.83		.56 ***		.17 ***
Sterke binding 2003	.65		-.17 ***		-.09 ***
Zwakke binding 2003	.85		.60 ***		.29 ***
Regelovertradingen 02	.96				.65 ***
F		2662.37	***	6452.70	***
d.f.			3,1208		4,1207
R ² (adj.)			87% (87%)		96% (96%)
Regelovertradingen in 2002					
	R	β	P		
Aantal personen	.83		.60 ***		
Sterke binding 2002	.62		-.08 ***		
Zwakke binding 2002	.81		.54 ***		
F		3174.87	***		
d.f.			3,1208		
R ² (adj.)			89% (89%)		

*** p < .001; ** p < .01; * p < .05

Tabel 3.6 toont in alle onderzoeksjaren een sterke positieve correlatie tussen de aanwezigheid van ex-fraudeurs met zowel een sterke als een zwakke binding met het constateren van regelovertradingen. Na het invoeren van deze variabelen in de regressieanalyse blijft alleen de relatie tussen de aanwezigheid van ex-fraudeurs met een zwakke binding en het constateren van regelovertradingen overeind. Deze bevinding is in lijn met de veronderstellingen die zijn getrokken uit de Bindingstheorie. De relatie met ex-fraudeurs met een sterke binding wordt negatief met het invoeren in de regressieanalyse. Dit suggereert dat de aanwezigheid van ex-fraudeurs met een sterke binding zou leiden tot minder regelovertradingen, ware het niet dat zich in die branches doorgaans ook wat meer ex-fraudeurs met een zwakke binding bevinden. Na het vervolgens invoeren van eerder geconstateerde regelovertradingen blijft in beide jaren een behoorlijk sterke relatie tussen de aanwezigheid van ex-fraudeurs met een zwakke binding en de geconstateerde regelnaleving in dat jaar. Dit suggereert dat de aanwezigheid van ex-fraudeurs met een zwakke binding zowel samenhangt met de geconstateerde regelovertradingen in dat jaar als met de ontwikkeling van geconstateerde regelovertrading.

3.2.2.7 Buitenlandse rechtspersonen

Het gebruik van buitenlandse rechtspersonen zou het constateren van regelovertradingen door controlerende instanties bemoeilijken. Het gebruik van dergelijke rechtspersonen zou daarmee een indicatie kunnen vormen voor fraude. Als in een branche meer gebruik wordt gemaakt van buitenlandse rechtspersonen zou men, deze redenering volgend, meer fraude kunnen vermoeden.

De Belastingdienst registreert in de bestanden de rechtsvormcode. Gemiddeld betreft in branches iets meer dan 5 op de 100 rechtspersonen een buitenlandse rechtspersoon. Dit is in de onderzoeksjaren enigszins toegenomen, van 5,2 in 2002 en 2003 naar 5,5 in 2004. De mate waarin gebruik wordt gemaakt van buitenlandse rechtspersonen verschilt sterk per branche. De bestanden van de Belastingdienst tonen bijvoorbeeld dat bij drie branches meer dan de helft van de rechtspersonen buitenlands is: de sanitairaarde-werkfabrieken, de wagonbouw- en spoorwegwerkplaatsen en de gist- en spiritusfabrieken. Anderzijds is bij 20% van de branches geen enkele buitenlandse rechtspersoon in de bestanden opgenomen. Voorbeelden van zulke branches zijn: visrokerijen, pensions en pottenbakkerijen.

Samenhang buitenlandse rechtspersonen en geconstateerde regelovertredingen

We zijn nagegaan in hoeverre buitenlandse rechtspersonen samenhangen met het constateren van regelovertredingen. Daartoe zijn drie regressieanalyses uitgevoerd, één voor elk jaar. Als afhankelijke variabele is de geconstateerde regelovertreding opgenomen. In de eerste stap is, naast het aantal personen in de branche, het aantal buitenlandse rechtspersonen ingevoerd. Hiermee wordt de samenhang tussen buitenlandse rechtspersonen en het constateren van regelovertredingen in branches weergegeven. In een tweede stap is ook de eerder geconstateerde regelovertreding ingevoerd. Met het invoeren van deze autocorrelatie verandert de betekenis van de relatie tussen buitenlandse rechtspersonen en de geconstateerde regelovertreding. Deze bèta beschrijft dan de sterkte van de relatie tussen crisis en de verandering in de mate waarin regelovertredingen zijn geconstateerd. Voor de geconstateerde regelovertreding in 2004 betreft dit de gemiddelde geconstateerde regelovertreding over 2002 en 2003; in 2003 die over 2002. Vóór 2002 is geen meting van de geconstateerde mate van regelovertreding in branches beschikbaar. De resultaten van deze analyses zijn weergegeven in tabel 3.7.

Tabel 3.7 *Geconstateerde regelovertreding in 2002, 2003 en 2004 verklaard door buitenlandse rechtspersonen in dat jaar en eerder geconstateerde regelovertredingen*

Regelovertredingen in 2004					
	R	β	P	β	p
Aantal personen	.79		.79 ***		-.01
Buitenlandse rechtspersonen 2004	.25		.02		.00
Regelovertredingen 02/03	.97				.98 ***
F			979.03 ***		6077.68 ***
d.f.			2,1209		3,1208
R ² (adj.)			62% (62%)		94% (94%)
Regelovertredingen in 2003					
	R	β	P	β	p
Aantal personen	.83		.83 ***		.13 ***
Buitenlandse rechtspersonen 2003	.24		-.01		-.04 *
Regelovertredingen 02	.96				.87 ***
F			1358.57		5440.57 ***
d.f.			2,1209		3,1208
R ² (adj.)			69% (69%)		93% (93%)
Regelovertredingen in 2002					
	R	β	P		
Aantal personen	.83		.83		
Buitenlandse rechtspersonen 2002	.28		.01		
F			1344.78		
d.f.			2,1209		
R ² (adj.)			69% (69%)		

*** p < .001; ** p < .01; * p < .05

Tabel 3.7 toont een redelijk sterke relatie tussen de aanwezigheid van buitenlandse rechtspersonen en geconstateerde regelovertradingen. Deze verdwijnt echter na het invoeren in de regressieanalyse. Dit suggereert dat de relatie tussen het aantal rechtspersonen in de branche en geconstateerde regelovertrading vooral samenhangt met de omvang van de branche. Hiermee is geen steun gevonden voor de vooronderstelling uit de praktijk dat de aanwezigheid van buitenlandse rechtspersonen indicatief zou zijn voor de hoeveelheid fraude in de branche.

3.2.2.8 Grote dossiers

Net als het gebruik van buitenlandse rechtspersonen zou het aantal entiteiten in een dossier de controle door handhavers op de regelnaleving bemoeilijken. Fraudeurs zouden de controle bemoeilijken met behulp van constructies tussen de verschillende entiteiten. Volgens ingewijden zouden dossiers die meer dan zes entiteiten bevatten een indicatie zijn voor fraude. Volgens deze redenering zou in branches die veel van dergelijke grote dossiers bevatten meer fraude moeten voorkomen dan in branches waar dit niet het geval is.

In de bestanden van de Belastingdienst is per dossier het aantal rechtspersonen beschreven. Gemiddeld bevatten branches 2,7% dossiers die meer dan zes entiteiten bevatten. Dit percentage is in de onderzoeksjaren licht opgelopen, van 2,5% in 2002 naar 2,7% en 2,8% in 2003 en 2004. De mate waarin branches grote dossiers bevatten varieert tussen geen enkele (bij 18% van de branches) tot bijna één op de vijf. Voorbeelden van branches met relatief veel grote dossiers zijn beschuifabrieken, katoenspinnerijen en -weverijen en dergelijke, en koudgewalste en -gezette-profielenfabrieken.

Samenhang grote dossiers en geconstateerde regelovertradingen

We zijn nagegaan in hoeverre de indicator grote dossiers samenhangt met het constateren van regelovertradingen. Daartoe zijn drie regressieanalyses uitgevoerd, één voor elk jaar. Als afhankelijke variabele is de geconstateerde regelovertrading opgenomen. In de eerste stap is, naast het aantal personen in de branche, het aantal grote dossiers uit dat jaar opgenomen. Hiermee wordt de samenhang tussen grote dossiers en het constateren van regelovertradingen in branches weergegeven. In een tweede stap is ook de eerder geconstateerde regelovertrading ingevoerd. Met het invoeren van deze autocorrelatie verandert de betekenis van de relatie tussen grote dossiers en de geconstateerde regelovertrading. Deze bèta beschrijft dan de sterkte van de relatie tussen grote dossiers en de verandering in de mate waarin regelovertradingen zijn geconstateerd. Voor de geconstateerde regelovertrading in 2004 betreft dit de gemiddelde geconstateerde regelovertrading over 2002 en 2003; in 2003 die over 2002. Vóór 2002 is geen meting van de geconstateerde mate van regelovertrading in branches beschikbaar. De resultaten van deze analyses zijn weergegeven in tabel 3.8.

Tabel 3.8 *Geconstateerde regelovertreding in 2002, 2003 en 2004 verklaard door grote dossiers in dat jaar en eerder geconstateerde regelovertredingen*

Regelovertredingen in 2004					
	R	β	P	β	P
Aantal personen	.79		.53 ***		-.02
Grote dossiers 2004	.74		.37 ***		.02
Regelovertredingen 02/03	.97				.97 ***
F			1320.68 ***		6093.48 ***
d.f.			2,1209		3,1208
R ² (adj.)			69% (69%)		94% (94%)
Regelovertredingen in 2003					
	R	β	P	β	P
Aantal personen	.83		.64 ***		.13 ***
Grote dossiers 2003	.72		.29 ***		-.08 ***
Regelovertredingen 02	.96				.92 ***
F			1684.30 ***		5566.48 ***
d.f.			2,1209		3,1208
R ² (adj.)			74% (74%)		93% (93%)
Regelovertredingen in 2002					
	R	β	P		
Aantal personen	.83		.54 ***		
Grote dossiers 2002	.79		.41 ***		
F			2036.30 ***		
d.f.			2,1209		
R ² (adj.)			23% (23%)		

*** p < .001; ** p < .01; * p < .05

Tabel 3.8 toont in alle onderzoeksjaren een sterke positieve relatie tussen veel grote dossiers in branches en geconstateerde regelovertredingen. Na het invoeren van eerder geconstateerde regelovertredingen verdwijnt de relatie tussen grote dossiers en geconstateerde regelover-treding. Hieruit blijkt dat de aanwezigheid van grote dossiers wel is gerelateerd aan het constateren van regelover-tredingen, maar niet aan de ontwikkeling van de geconstateerde regelover-treding.

3.2.2.9 Schalen: samenvatting

De voorgaande paragrafen beschrijven een poging om de concepten, die we ontleenden aan criminologische theorieën, te operationaliseren aan de hand van gegevens uit bestanden. Het benutten van die gegevens is een heikele operatie. Het betreft immers een vertaling van gegevens die zijn verzameld voor volstrekt andere doeleinden. De gegevens die nodig zijn om de concepten adequaat te meten zijn echter niet voorhanden. De geconstrueerde variabelen zijn daarom altijd afgeleiden van de oorspronkelijke concepten. Bovendien benadrukken we dat de relaties tussen de variabelen zijn gemeten op brancheniveau. Hierdoor kunnen relaties die zich voordoen in delen van branches, bijvoorbeeld bij kleine ondernemingen maar niet bij grote, onzichtbaar blijven. De gevonden relaties kunnen dan ook niet dienen als toets voor de achterliggende theorieën. Wel kunnen ze inzicht bieden in de wijze waarop de variabelen

samenhangen met geconstateerde regelovertreding en de ontwikkeling daarvan. De achterliggende theoretische concepten kunnen daarbij helpen de relaties te verklaren.

Ondanks deze nuanceringen blijkt een belangrijk deel van de variabelen samen te hangen met de geconstateerde regelovertredingen op een manier die in lijn is met de theoretische concepten. De samenhang die we vonden tussen eerder geconstateerde regelovertredingen en later geconstateerde overtredingen hoeft niet te verbazen. Correlaties tussen dezelfde concepten zijn in lijn met de vooronderstellingen die gebaseerd zijn op de Subcultuurtheorie. Voor de praktijk van de handhaving suggereert deze bevinding dat de mate waarin de handhaving fraude in branches kan constateren, in de toekomst voor een belangrijk deel te voorspellen valt uit de mate waarin zij daar fraude in het verleden heeft geconstateerd.

Op basis van de Differentiële-associatietheorie is de mate waarin ondernemers in een branche elkaar beïnvloeden geoperationaliseerd aan de hand van de (in)stabiliteit van de branche. Instabiliteit blijkt samen te hangen met meer geconstateerde regelovertredingen en een relatieve toename daarvan. In tegenstelling tot onze vooronderstelling blijken de diensten vooral veel regelovertredingen te constateren in branches die zowel instabiel zijn als waar zij in het verleden al veel regelovertredingen constateerden. Mogelijk betekent dit dat instabiliteit een minder goede indicatie vormt van de mate waarin ondernemers elkaar beïnvloeden. Wel kan de gevonden relatie de handhaving behulpzaam zijn bij het nader preciseren van branches waar zij naar verwachting relatief veel fraude kunnen constateren. Dit lijkt vooral waarschijnlijk in branches waar de diensten al veel fraude hebben geconstateerd en die bovendien zeer instabiel zijn.

Op grond van de Straintheorie veronderstelden we dat fraude zich vooral veel zou voordoen in branches met een negatieve economische ontwikkeling en een grote mate van crisis. Economische ontwikkeling blijkt niet gerelateerd aan de geconstateerde regelovertredingen; crisis blijkt dat wel. Voor de handhaving lijkt het dan ook raadzaam om vooral branches in het oog te houden waarin veel faillissementen, surseances van betaling en schuldsaneringen plaatsvinden.

Afschrikking blijkt van de variabelen die we hebben afgeleid van theoretische concepten als enige volstrekt niet gerelateerd aan geconstateerde regelovertredingen. Daarvoor zijn verschillende, mogelijke oorzaken. Ten eerste kan afschrikking niet goed zijn geoperationaliseerd. Er zijn bijvoorbeeld alleen gegevens over de bezoeken van de Belastingdienst opgenomen. De Belastingdienst is weliswaar de grootste betrokken handhavende dienst, maar dat neemt niet weg dat het toevoegen van gegevens van andere diensten het beeld aanzienlijk zou kunnen wijzigen. Ten tweede zou men kunnen redeneren – zoals in lijn met veel van de empirische onderzoeken op dit terrein – dat afschrikking weinig invloed heeft op regelnaleving. Ten derde is te veronderstellen dat afschrikking bij delen van branches een bijdrage levert aan het reduceren van regelovertredingen, maar bij andere juist niet. Dit is op het geaggregeerde brancheniveau niet zichtbaar.

Naar aanleiding van de Bindingstheorie veronderstelden we dat de aanwezigheid van ex-fraudeurs met een zwakke binding zou samenhangen met regelovertreding en de toename

daarvan. Dat bleek inderdaad het geval. Ook bleek de aanwezigheid van ex-fraudeurs met een sterke binding, gecorrigeerd voor die met een zwakke binding, gerelateerd aan minder geconstateerde regelovertreding. Voor de handhaving betekent dit dat het volgen van ex-fraudeurs met een zwakke binding een potentiële methode lijkt om zicht te krijgen op de branches waarin de handhaving naar verwachting veel fraude kan constateren.

Van de indicatoren die zijn aangedragen door handhavers blijkt de indicator buitenlandse rechtspersonen niet gerelateerd aan het constateren van fraude. Het aantal grote dossiers blijkt hieraan wel gerelateerd.

3.2.3 Opzet van analyses

Zoals aangegeven in paragraaf 3.1 is dit tweede onderzoek gericht op het beantwoorden van drie centrale vragen:

- In welke branches is het constateren van fraude in de komende jaren het meest waarschijnlijk?
- Welke profielbranches zijn te onderscheiden, ofwel: zijn er branches die in onderzoek 1 weinig of niet zijn aangewezen door de bijzondere opsporingsdiensten, maar wel een vergelijkbaar profiel kennen als de branches in de fraudeclusters?
- Welke fraudeclusters, bijbehorende profielbranches en overige branches dienen in de hiernavolgende onderzoeken van Fraude in Beeld te worden meegenomen?

De eerste centrale vraag laat zich vertalen naar de vraag: Kunnen de branches worden geordend naar de kans dat de bijzondere opsporingsdiensten er in de nabije toekomst fraude kunnen constateren?

Voor een antwoord op deze vraag hebben we een fraude-index geconstrueerd. De opzet van daarvoor gebruikte analyse behandelen we in deze paragraaf. De resultaten daarvan beschrijven we in paragraaf 3.3.1.

De tweede onderzoeksvraag laat zich vertalen naar twee deelvragen:

- Wat zijn de onderscheidende eigenschappen van de branches uit de fraudeclusters?
- Welke branches buiten de fraudeclusters kenmerken zich door diezelfde eigenschappen?

Deze vragen hebben we beantwoord door een profiel op te stellen van de branches uit de fraudeclusters. Vervolgens hebben we aan de hand van dat profiel een lijst met branches opgesteld die sterk aan dat profiel voldoen. In de voorliggende paragraaf gaan we in op de manier waarop de analyse daartoe is opgezet. De resultaten daarvan zijn het onderwerp van paragraaf 3.3.2.

De derde vraag beantwoorden we door een synthese van de resultaten van de constructie van de fraude-index en het profiel van branches uit de fraudeclusters. De resultaten daarvan komen aan bod in paragraaf 3.3.3.

Fraude-index

Voor het construeren van een fraude-index is een regressieanalyse uitgevoerd die tot doel had aan de hand van de beschikbare gegevens over 2002 en 2003 de geconstateerde regelovertrredingen in 2004 te verklaren.

De regressieanalyse bestond uit drie stappen. In de eerste stap is geprobeerd de geconstateerde regelovertrredingen in 2004 te verklaren aan de hand van de concepten die we overwegend hebben ontleend aan criminologische theorieën:

- instabiliteit van de branche (gebaseerd op de Differentiële-associatietheorie);
- de economische ontwikkeling in de branche (Straintheorie);
- de mate van crisis in de branche (Straintheorie);
- de afschrikking (Rationele-keuzetheorie);
- het aantal ex-fraudeurs met een zwakke binding in de branche (Sociale-controle- of Bindingstheorie)
- grote dossiers en buitenlandse rechtspersonen (praktische indicatoren).

De tweede stap richtte zich op het verklaren van de ontwikkeling van de geconstateerde regelovertrreding in branches, ofwel de relatieve toe- of afname daarvan. Daartoe zijn de geconstateerde regelovertrredingen gemiddeld over 2002 en 2003 opgenomen (Subcultuurtheorie).

In de derde stap zijn stapsgewijs alle interacties in de analyse opgenomen die daarnaast nog een bijdrage leveren aan het verklaren van de geconstateerde regelovertrreding in 2004.

De wijze waarop de verschillende concepten bijdragen aan het verklaren van de geconstateerde regelovertrredingen in 2004 zijn vervolgens gebruikt om een inschatting te kunnen maken van de kans dat in branches in de toekomst regelovertrredingen kunnen worden geconstateerd.

Profielbranches

Voor het zoeken naar een profiel van de branches uit de fraudeclusters hebben we gebruikgemaakt van een groot aantal beschrijvende gegevens op brancheniveau. Om tautologische onderzoeksresultaten te voorkomen is geen gebruik gemaakt van gegevens die direct betrekking hebben op de handhaving of de effecten daarvan, zoals aantallen controles, boetes, opsporingsonderzoeken of veroordelingen.

De gebruikte gegevens zijn:

- aantal natuurlijke en niet-natuurlijke personen;
- gemiddeld aantal entiteiten per dossiers en aantal grote dossiers (meer dan zes niet-natuurlijke personen);
- aantal faillissementen;
- aantal schuldsaneringen;
- aantal surseances van betaling;
- aantal gekoppelde fiscale nummers uit het bestand van faillissementen;
- aantal personen met een geregelde aangifte voor de vennootschapsbelasting;
- aantal OB-activiteiten;
- aantal gestaakte OB-activiteiten;
- aantal gestarte OB-activiteiten;

- aantal binnenlandse NV's en BV's;
- aantal buitenlandse rechtsvormen;
- aantal coöperaties en waarborgmaatschappijen;
- aantal eenmanszaken;
- aantal publiekrechtelijke rechtspersonen;
- aantal verenigingen en stichtingen;
- aantal niet-ingevulde rechtsvormcodes;
- aantal samenwerkingsverbanden;
- aantal fiscale eenheden voor de omzetbelasting;
- aantal OB-activiteiten dat al meer dan 20 jaar bestaat;
- aantal OB-activiteiten dat tussen 11 en 20 jaar bestaat;
- aantal OB-activiteiten dat tussen 4 en 10 jaar bestaat;
- aantal OB-activiteiten dat tussen 1 en 3 jaar bestaat;
- aantal OB-activiteiten dat in hetzelfde jaar gestart en gestaakt is;
- totale loonsom (LB);
- totale omzet (OB);
- aantal geregelde aangiften voor de VpB.

Naast deze gegevens is (uiteraard) het resultaat van onderzoek 1 – de clusterindeling – in deze studie opgenomen. Uitzondering hierop vormt het cluster 'De individuele fraudeur'; dat cluster omvat immers geen specifieke branches.

In totaal kent deze studie tien categorieën van branches, namelijk de clusters, én een categorie overige branches (tussen haakjes staat het aantal branches vermeld volgens de indeling van de Belastingdienst):

1. de koppelbaas (4);
2. de frauderende afnemer van arbeid (32);
3. de fraudeur in product- en bedrijfsvoering (5);
4. de administratieve fraudeur (17);
5. de grensoverschrijdende fraudeur (7);
6. de grote-bouwfraudeur (2);
7. de fraudeur in kennis en constructies (21);
8. de fraudeur in consumptieve goederen (12);
9. de frauderende teler (8);
10. geen cluster. Het betreft hier alle niet in een cluster opgenomen branches (1103).

3.3 Resultaten

3.3.1 De fraude-index

In tabel 3.9 zijn de resultaten opgenomen van de regressieanalyse ten behoeve van de constructie van de fraude-index. De eerste kolom toont de opgenomen variabelen. De tweede kolom geeft de correlaties weer tussen deze variabelen en de geconstateerde regelovertreden in 2004. De volgende kolommen geven de regressiegewichten aan van de variabelen die in de drie beschreven stappen (paragraaf 3.2.3) zijn opgenomen in de analyse. In de eerste stap van

de interactie is nagegaan hoe de aan de theorie ontleende concepten gezamenlijk samenhangen met geconstateerde regelovertreding in 2004. Een hoge bèta in deze kolom duidt op een sterke relatie met de hoeveelheid geconstateerde regelovertredingen in branches. In de volgende stap zijn daar de eerder geconstateerde regelovertredingen aan toegevoegd. De betekenis van de bèta's bij de andere variabelen verandert hiermee. Een hoge bèta duidt hier op een sterke samenhang met de ontwikkeling van de hoeveelheid regelovertredingen in branches. De meest verklarende (tweewegs)interacties zijn in de derde stap stapsgewijs opgenomen.

Tabel 3.9 *Regressie van aantal personen (02/03), buitenlandse rechtspersonen (02/03), grote dossiers (02/03), instabiliteit (02/03), economische ontwikkeling (02 → 03), crisis (02/03), afschrikking (02/03), zwakke binding (02/03), eerder geconstateerde regelovertredingen (02/03) en hun interacties op geconstateerde regelovertredingen in 2004*

	R	Stap 1		Stap 2		Stapsgewijs	
		bèta	P	bèta	p	bèta	P
Aantal personen	.77	.22	***	-.31	**	-.00	
Grote dossiers	.71	.03	*	.00		.02	*
Buitenlandse rechtspersonen	.26	-.03	*	.03	**	.12	***
Instabiliteit	.84	-.01		.13	***	.47	***
Economische ontwikkeling	.08	-.06	***	.00		-.00	
Crisis	.75	.29	***	.09	***	.06	***
Afschrikking	.00	-.01		-.01		-.09	***
Zwakke binding	.87	.61	***	.18	***	.06	**
Eerdere regelovertredingen	.97			.71	***	.70	***
Buitenlandse rechtspersonen X Regelovertredingen						-.42	***
Zwakke binding X Regelovertredingen						.43	***
Instabiliteit X Zwakke binding						-.62	***
Economische ontwikkeling X Zwakke binding						.16	***
Buitenlandse rechtspersonen X Economische ontwikkeling						-.16	***
Afschrikking X Regelovertredingen						-.13	***
Afschrikking X Grote dossiers						.05	***
Buitenlandse rechtspersonen X Zwakke binding						.30	***
Crisis X Economische ontwikkeling						.06	***
R2		91.3%		95.5%		97.4%	
Df		8, 1202		9, 1200		18, 1192	
F		1601.76 ***		2799.52 ***		2524.18 ***	

* p < .05, ** p < .01, *** p < .001

Resultaten van de eerste stap (omvang geconstateerde regelovertreding)

Tabel 3.9 toont dat de variabelen die zijn opgenomen in de eerste stap van de analyse gezamenlijk zeer sterk gerelateerd zijn aan de geconstateerde regelovertredingen. Gezamenlijk verklaren zij meer dan 91% van de variantie.

In de eerste stap hangt de aanwezigheid van *ex-fraudeurs met een zwakke binding* verreweg het sterkst samen met geconstateerde regelovertradingen. Naarmate in 2002 en 2003 meer van dergelijke personen in een branche actief waren, is de kans op het constateren van fraude in 2004 beduidend hoger. Naast deze variabele blijken ook de *omvang van de branche* (aantal personen) en *de mate van crisis* sterke voorspellers van fraude: zowel de omvang als de mate van crisis in 2002 en 2003 hangt samen met meer geconstateerde regelovertradingen in 2004. Daarnaast blijkt ook een *negatieve economische ontwikkeling* gerelateerd aan het constateren van meer regelovertradingen in 2004, evenals *veel grote dossiers* en *weinig buitenlandse rechtspersonen*. Dit laatste resultaat is opmerkelijk. De verwachting was immers dat de praktische indicator buitenlandse rechtspersonen verband zou houden met fraude. Opmerkelijk is ook – want niet in lijn met de aannames op basis van respectievelijk de Differentiële-associatietheorie en de Rationele-keuzetheorie – dat de variabelen instabiliteit en afschrikking in de eerste stap van de regressieanalyse niet gerelateerd blijken te zijn aan geconstateerde regelovertradingen in 2004. Afschrikking bleek in de analyses in de paragraaf Methode al niet gerelateerd aan geconstateerde regelovertradingen uit hetzelfde jaar. Ook met regelovertradingen in latere jaren blijkt afschrikking in deze analyse niet gerelateerd. Instabiliteit bleek daarentegen uit de analyses in de paragraaf Methode sterk gerelateerd aan geconstateerde regelovertradingen in hetzelfde jaar. De correlatie in deze regressieanalyse toont dat instabiliteit ook sterk is gerelateerd aan geconstateerde regelovertradingen in een later jaar. Eenmaal opgenomen in de regressieanalyse blijft van deze relatie niets over. Reden daarvoor is dat andere variabelen de relatie tussen instabiliteit en geconstateerde regelovertrading medieren.

Resultaten van de tweede stap (ontwikkeling van regelovertrading)

In de tweede stap is het gemiddelde van de geconstateerde regelovertradingen in 2002 en 2003, naast de al in de eerste stap ingevoerde variabelen, opgenomen in de analyse. Zoals verwacht blijkt deze variabele zeer sterk gerelateerd aan de geconstateerde fraude in 2004. Dit betekent dat daar waar in het verleden veel regelovertradingen zijn geconstateerd, dit in een later stadium wederom veel gebeurt. De verklaarde variantie neemt in de tweede stap toe met 4,0%, naar 95,5%, $F_{\text{change}}(1, 1201) = 1062.74, p < .001$.

Daarbij tekenen we aan dat wanneer alleen de eerder geconstateerde regelovertradingen worden opgenomen, deze variabele alleen al 93,8% van de variantie verklaart, $\beta = .97, F(1,1209) = 18221.65, p < .001$. De toevoeging van de overige directe relaties verklaart daarboven 1,7% van de variantie, $F_{\text{change}}(8, 1201) = 55.18, p < .001$.

De gewichten van de in de eerste stap ingevoerde variabelen veranderen sterk in stap 2. Na het in die tweede stap invoeren van de geconstateerde regelovertrading in 2002 en 2003 veranderde de invloed van de overige variabelen. Door het invoeren van de eerder geconstateerde regelovertrading kan de overgebleven relatie van de andere variabelen worden opgevat als de invloed op de *ontwikkeling* van regelovertrading.

In de tweede stap blijkt de *omvang van de branche* (het aantal personen) negatief gerelateerd aan de ontwikkeling van geconstateerde regelovertrading. Dit duidt erop dat, hoewel de diensten meer regelovertradingen constateerden in grotere branches, zij tussen 2002/2003 en 2004 vooral meer regelovertradingen constateerden in kleinere branches.

De aanwezigheid van *ex-fraudeurs met een zwakke binding* en *crisis in de branche* blijken net als in de eerste stap ook in de tweede stap sterk gerelateerd aan regelovertredingen in 2004. Dit suggereert dat deze variabelen zowel de omvang als de ontwikkeling van de geconstateerde fraude voorspellen. Hierbij merken we op dat de invloed van deze variabelen in de tweede stap beduidend minder sterk is dan in de eerste stap.

Instabiliteit bleek in de eerste stap niet gerelateerd aan de geconstateerde regelovertredingen, maar in de tweede stap sterk gerelateerd aan de ontwikkeling ervan. Vooralsnog is instabiliteit dus, gecorrigeerd voor de invloed van de andere variabelen, niet zozeer gerelateerd aan de hoeveelheid regelovertredingen in een branche, als wel aan de ontwikkeling ervan.

Het aantal *buitenlandse rechtspersonen* bleek in de eerste stap negatief gerelateerd aan geconstateerde regelovertredingen. In de tweede stap is de relatie met de ontwikkeling ervan positief. Dit duidt erop dat ondernemers buitenlandse rechtspersonen gebruiken in branches waar de diensten relatief weinig regelovertredingen constateren, maar waar die wel toenamen. In de tweede stap blijken het *aantal grote dossiers*, de *economische ontwikkeling* en *afschrikking* niet gerelateerd aan de ontwikkeling van regelovertredingen. Zoals eerder opgemerkt bleek afschrikking in de eerste stap evenmin gerelateerd aan geconstateerde regelovertredingen. Dit suggereert dat afschrikking niet gerelateerd is aan zowel de hoeveelheid regelovertredingen als aan de ontwikkeling ervan.

Resultaten van het stapsgewijs opnemen van interacties

Na de tweede stap is een stapsgewijze regressieanalyse uitgevoerd over alle tweewegs-interacties tussen de variabelen die in de tweede stap zijn ingevoerd. Deze analyse levert in totaal negen interacties op die een verdere bijdrage leveren aan het verklaren van geconstateerde regelovertredingen in 2004. Samen met de overige variabelen in de analyse verklaren zij 97,4% van de variantie van de geconstateerde regelovertredingen in branches. Het voert te ver om hier alle negen interactietermen uitvoerig toe te lichten. De belangrijkste drie worden hier kort toegelicht.

Als eerste leverde de stapsgewijze regressieanalyse de interactie tussen buitenlandse rechtspersonen en eerder geconstateerde regelovertredingen. Om de invloed van deze interactieterm te kunnen interpreteren zijn de desbetreffende variabelen in twee groepen gesplitst: een groep branches met een hoge score en een groep met een lage score op de variabele. Deze op de mediaan gesplitste variabelen zijn als onafhankelijke variabelen ingevoerd in een variantieanalyse, met geconstateerde regelovertredingen in 2004 als afhankelijke variabele. Ook in deze analyse bleek de interactie significant, $F(1, 1209) = 18.41$, $p < .001$. De resultaten tonen dat in 2004 vooral veel regelovertredingen zijn geconstateerd in branches waarin eerder zowel relatief veel buitenlandse rechtspersonen actief waren als relatief veel regelovertredingen zijn geconstateerd ($M = .40$). In branches waar eerder wel relatief veel regelovertredingen zijn geconstateerd maar weinig buitenlandse rechtspersonen waren, zijn beduidend minder regelovertredingen geconstateerd in 2004 ($M = -.12$). In branches waar in het verleden weinig regelovertredingen zijn geconstateerd, zijn in 2004, ongeacht of er relatief veel of weinig buitenlandse rechtspersonen actief waren, beduidend minder regelovertredingen geconstateerd (respectievelijk: $M = -.25$ en $M = -.27$). In zowel de analyses in de paragraaf Methode als in de analyse zoals gepresenteerd in tabel 3.9 bleek de aanwezigheid van buitenlandse rechtspersonen niet gerelateerd aan geconstateerde regelovertredingen. De hier

gevonden interactie suggereert dat de aanwezigheid van buitenlandse rechtspersonen kan worden opgevat als een indicator van veel geconstateerde regelovertradingen. Dit lijkt echter alleen te gelden voor branches waar in het verleden al veel regelovertradingen zijn geconstateerd.

Als tweede leverde de regressieanalyse de interactie tussen eerder geconstateerde regelovertrading en de aanwezigheid van ex-fraudeurs met een zwakke binding. Ook deze variabelen zijn voor nadere analyse op de mediaan gesplitst. In een variantieanalyse bleek opnieuw de interactie tussen eerder geconstateerde regelovertrading en zwakke binding van invloed op de geconstateerde regelovertrading in 2004, $F(1, 1209) = 9.52, p < .01$. Hierbij bleek de geconstateerde regelovertrading vooral hoog in branches met een combinatie van veel eerder geconstateerde regelovertrading en de aanwezigheid van veel ex-fraudeurs met een zwakke binding ($M = 1.01$). In alle overige branches was de geconstateerde regelovertrading beduidend minder ($M < 0$).

De derde interactieterm die de analyse opleverde, was die tussen instabiliteit en de aanwezigheid van ex-fraudeurs met een zwakke binding. Voor nadere analyse zijn deze variabelen op de mediaan gesplitst. In de variantieanalyse bleek ook deze interactie opnieuw van invloed op geconstateerde regelovertradingen in 2004, $F(1, 1209) = 6.94, p < .01$. Hier bleek de combinatie van de aanwezigheid van relatief veel ex-fraudeurs met een zwakke binding met relatief veel instabiliteit in branches, gepaard te gaan met meer regelovertradingen in 2004 dan in de overige branches ($M = 1.02$). Bovendien zijn in stabiele branches met relatief veel ex-fraudeurs met een zwakke binding in 2004 redelijk veel regelovertradingen geconstateerd ($M = .12$). In branches met weinig van zulke fraudeurs zijn beduidend minder regelovertradingen geconstateerd in 2004 ($M < 0$).

Constructie van de fraude-index

Aan de hand van de resultaten zoals gepresenteerd in tabel 3.9 hebben we een fraude-index geconstrueerd. Hiertoe zijn eerst nieuwe variabelen aangemaakt. Deze variabelen zijn identiek aan de variabelen die zijn opgenomen in de regressieanalyse, behalve dat daarin ook de meest recente gegevens (over 2004) betrokken zijn. Deze variabelen zijn gestandaardiseerd en vervolgens vermenigvuldigd met het bijbehorende regressiegewicht (β). De resultaten van deze vermenigvuldigingen zijn vervolgens gesommeerd. Het resultaat hiervan is een getal per branche. Dit getal geeft, in lijn met de resultaten van de analyse die tabel 3.9 presenteert, de kans weer dat in die branche in de jaren na 2004 fraude kan worden geconstateerd.

Op basis van de concepten die zijn ontleend aan diverse criminologische theorieën (aangevuld met enkele praktische indicatoren) is een fraude-index samengesteld. Het is de vraag in hoeverre deze fraude-index ook werkelijk in staat is om fraude te voorspellen. Dit ten eerste omdat de fraude-index niet de kans op fraude uitdrukt, maar de kans dat de handhaving fraude kan constateren. Daarnaast dienen de resultaten van de analyse nog te worden gevalideerd.

3.3.2 Profielbranches

Een andere zoektocht was die naar profielbranches: branches waar zich mogelijk dezelfde vormen van fraude voordoen als de branches waarop de diensten zich richten, maar waarvoor zij nu geen expliciete aandacht hebben (witte vlekken). Daartoe is een discriminantanalyse uitgevoerd. Tien branchecategorieën vormden de afhankelijke variabele (negen fraudeclusters en de overige branches). Als onafhankelijke variabelen zijn de in de paragraaf Methode beschreven branchestatistieken opgenomen.

Een discriminantanalyse probeert categorieën statistisch zo goed mogelijk van elkaar te onderscheiden. In de voorliggende studie gebeurde dit aan de hand van een optimale weging van de ingevoerde branchegegevens. Daarvoor maakt de discriminantanalyse één of meerdere functies aan. Wanneer de analyse de branchecategorieën niet voldoende aan de hand van één functie kon onderscheiden, zijn meer functies, orthogonaal op elkaar, berekend. De functies zijn opgebouwd uit de branchestatistieken.

Onderscheidende eigenschappen van clusters (functies)

De analyse resulteerde in negen functies die onderscheidend zijn voor de tien categorieën van branches (Wilks Lambda = .183, Chikwadraat=2009,02 (180), $p < .001$).

De eerste zes functies verklaarden 98,1% van de variantie. Elk van deze functies levert een eigen bijdrage aan het zo goed mogelijk beschrijven van de verschillen tussen de branches uit elk van de fraudeclusters en de overige branches. De laatste drie functies blijken daarboven geen wezenlijke bijdrage te leveren aan het verklaren van de indeling in categorieën. Daarom zijn deze laatste drie functies verder buiten beschouwing gelaten. De eerste zes functies lichten we hierna kort toe.

Functie 1: grote bedrijven, onzekere markt

Functie 1 beschrijft vooral branches met veel grote bedrijven die actief zijn in een onzekere markt ($r^2 = 34.8\%$; eigenwaarde = .712). Deze functie hangt sterker dan andere functies samen met het aantal grote dossiers, faillissementen, de omzet (OB) en met het aantal surseances van betalingen (in 2004). Van de overige variabelen hangen zowel de jaren 2002 en 2003, als het jaar 2004 sterk samen met deze functie.

Functie 2: complexe dossiers

Functie 2 lijkt van toepassing op branches met veel complexe dossiers ($r^2 = 20,4\%$; eigenwaarde = .416). Deze functie hangt het sterkst samen met het aantal rechtsvormen met samenwerkingsverbanden, entiteiten per dossier en met het aantal niet-ingevulde rechtsvormcodes. Het aantal niet-ingevulde rechtsvormcodes betreft alleen het jaar 2004. Van de overige variabelen hangen alle onderzoeksjaren sterk samen met deze functie.

Functie 3: stabiliteit

Functie 3 beschrijft vooral stabiele branches ($r^2 = 19.7\%$; eigenwaarde = .402). Opvallend is dat deze functie met geen van de variabelen sterker samenhangt dan een van de andere functies. Deze functie kenmerkt zich door een negatieve samenhang met het aantal faillissementen en weinig schuldsanereringen. Daarnaast is er een positieve samenhang met het aantal samen-

werkingsverbanden, niet-natuurlijke personen waarvoor de rechtsvormcode niet is ingevuld en langlopende OB-activiteiten (tussen de 11 en 20 jaar).

Functie 4: schuldsaneringen

Functie 4 beschrijft branches met veel schuldsaneringen ($r^2 = 12.3\%$; eigenwaarde = .251). Met deze functie hangt in 2002, 2003 en 2004 het aantal schuldsaneringen het sterkst samen.

Functie 5: omvang van de branche

Functie 5 lijkt vooral betrekking te hebben op de omvang van de branche ($r^2 = 7.1\%$; eigenwaarde = .144). Deze functie hangt sterker dan andere functies samen met het totale aantal personen en het aantal niet-natuurlijke personen, met het aantal OB-activiteiten, het aantal gestaakte en het aantal gestarte OB-activiteiten, het aantal geregelde aangiften voor de VpB en met het aantal NV's en BV's. Deze variabelen hangen in alle onderzoeksjaren het sterkst samen met deze functie.

Functie 6: eenvoudige rechtsvormen, weinig personeel

De zesde functie is van toepassing op branches met eenvoudige rechtsvormen en weinig personeel ($r^2 = 3.8\%$; eigenwaarde = .078). In alle onderzoeksjaren hangt deze functie negatief samen met het aantal buitenlandse rechtsvormen, publieksrechtelijke rechtspersonen, coöperaties en waarborgmaatschappijen, restrubriek voor de rechtsvormcode en met de totale loonsom.

Tabel 3.10 geeft een beschrijving van de samenhang tussen de negen clusters, de categorie Geen cluster en de zes bovenbeschreven functies (aan de hand van de gemiddelde canonische discriminantfuncties). Hoe groter het getal in de tabel, des te sterker is de samenhang. Bij een minteken is deze samenhang negatief.

Tabel 3.10 *Beschrijving van de clusters en de overige branches aan de hand van de functies uit de discriminantanalyse*

	1: onzeker en groot	2: complexe dossiers	3: stabiele branche	4: schuld- sanering	5: grote omvang branche	6: weinig personeel branche
De koppelbaas	-1.07	4.55	-8.93	-1.61	1.62	1.16
De frauderende afnemer van arbeid	.75	.09	-1.05	.50	.22	-1.56
De fraudeur in product- en bedrijfsvoering	.09	8.76	3.80	.85	-.05	-.17
De administratieve fraudeur	.72	-.55	.13	3.12	1.90	.53
De grensoverschrijdende fraudeur	-.47	.20	-.08	-.07	-.10	-.01
De grote-bouwfraudeur	16.54	-.09	-3.07	2.03	-3.94	1.37
De fraudeur in kennis en constructies	3.16	-.19	1.19	-2.15	1.68	-.03
De fraudeur in consumptieve goederen	-.13	-.08	-.01	-.11	-.04	-.06
De frauderende teler	2.19	1.56	.52	.78	-.67	-.13
Geen cluster	-.13	-.06	.02	-.03	-.06	.03

De resultaten gepresenteerd in tabel 3.10 tonen dat geen van de functies sterk samenhangt met de branches die niet aan een cluster zijn toegewezen. Dit betekent dat de functies weinig

onderscheidend zijn voor de groep branches die niet tot een cluster behoren. Ook van de clusters ‘De grensoverschrijdende fraudeur’ en ‘De fraudeur in consumptieve goederen’ beschrijven de functies een weinig expliciet profiel.

Clusters getypeerd

Aan de hand van de gevonden functies blijkt het mogelijk om zeven van de negen clusters goed te beschrijven. Zo bevat het eerste cluster ‘De koppelbaas’ vooral weinig stabiele branches (functie 3) met veel complexe dossiers (functie 2). Daarnaast gaat het hier om branches met een grote omvang (functie 5), weinig schuldsaneringen (functie 4), weinig personeel (functie 6), weinig onzekerheid en weinig grote bedrijven (functie 1).

Het cluster ‘De frauderende afnemer van arbeid’ kenmerkt zich door weinig stabiliteit (functie 3) en personeel (functie 6).

Het cluster ‘De fraudeur in product- en bedrijfsvoering’ kenmerkt zich door branches die stabiel zijn (functie 3) en veel complexe dossiers (functie 2).

De branches behorend bij het cluster ‘De administratieve fraudeur’ kennen veel schuldsaneringen (functie 4) en een behoorlijke omvang (functie 5).

Het cluster ‘De grote-bouwfraudeur’ kenmerkt zich zeer sterk door de eerste functie: veel grote ondernemingen met een onzeker bestaan. Daarnaast kenmerkt dit cluster zich door weinig stabiele branches (functie 3) die niet al te groot zijn (functie 5), met veel schuldsanering (functie 4) en niet al te veel personeel (functie 6).

Het cluster ‘De fraudeur in kennis en constructies’ kenmerkt zich door branches met grote bedrijven en veel onzekerheid (functie 1), weinig schuldsaneringen (functie 4), een behoorlijke omvang (functie 5) en een redelijke stabiliteit (functie 6).

Tot slot kenmerkt het cluster ‘De frauderende teler’ zich door branches met grote bedrijven, veel onzekerheid (functie 1) en veel complexe dossiers (functie 2).

Op basis van de beschreven functies heeft de discriminantanalyse alle branches opnieuw ingedeeld die oorspronkelijk waren ingedeeld bij een van de clusters (inclusief de categorie Geen cluster). Het resultaat daarvan is dat de analyse de meeste branches indeelt bij de oorspronkelijke clusters. Dit betekent een bevestiging van de oorspronkelijke clusterindeling. Voor ons doel zijn daarbij vooral die branches interessant die oorspronkelijk niet bij een van de clusters zijn ingedeeld, maar daaraan nu wel zijn toegewezen. Deze branches zijn de *profielbranches* bij de clusters: branches die op basis van de functies uit de discriminantanalyse sterk lijken op de branches uit de oorspronkelijke clusters. Dit was het geval bij 385 branches.

Profielbranches naar clusters

Tabel 3.11 toont de resultaten van de met behulp van de discriminantanalyse gevonden profielbranches bij vijf van de clusters. Het betreft de profielbranches bij de clusters ‘De koppelbaas’, ‘De frauderende afnemer van arbeid’, ‘De fraudeur in kennis en constructies’, ‘De administratieve fraudeur’ en ‘De frauderende teler’.

De profielbranches bij de clusters ‘De grensoverschrijdende fraudeur’ en ‘De fraudeur in consumptieve goederen’ zijn niet in de tabel opgenomen. De reden hiervoor is het grote aantal profielbranches: de discriminantanalyse heeft het overgrote deel van de 385 profielbranches toegewezen aan ‘De grensoverschrijdende fraudeur’ (233) en aan ‘De fraudeur in consump-

Tabel 3.11 Profielbranches bij vijf clusters op basis van de discriminantanalyse

	N	Benoemde branches
De koppelbaas	1	Computerservicebureaus e.d.
De fraudeerende afnemer van arbeid	11	Sociale werkplaatsen Exploitatieverenigingen van flats, woningen e.d. Publiekrechtelijke bedrijfsorganen Vuilophaal- en straatreinigingsbedrijven e.d. Lasinrichtingen Groothandel in elektromotoren en elektrotechnische artikelen Detailhandel in dames- en herenbovenkleding Reisbemiddelingsbedrijven Overige financiële hulpbedrijven Ondernemingen zonder bedrijfsactiviteit Schade-, ongevallen- en ongevallenverzekeringsbedrijven
De fraudeur in kennis en constructies	13	Pensioenfondsen Ingenieurs-, technische ontwerp- en adviesbureaus Reclame- en advertentiebureaus e.d. Holdings, trustee-, en houdstermaatschappijen Architectenbureaus Apotheken Groothandel in bloemen, planten en andere sierteelt Groothandel in bouwmaterialen niet eerder genoemd (n.e.g.) Detailhandel in levensmiddelen (algemeen assortiment) Detailhandel in meubelen e.d. Schilders- en glaszettersbedrijven Loodgieters-, fitters- en sanitairinstallatiebedrijven Constructiewerkplaatsen n.e.g.
De administratieve fraudeur	12	Aannemersbedrijven van timmerwerken Klusjesmannen e.d. Stratenmakersbedrijven Stukadoorsbedrijven Isolatiebedrijven Autowasserijen Dineruitzendingen Schoonheidsinstituten Tussenhandel in goederen, algemeen assortiment Detailhandel in bouwmaterialen Detailhandel in textiel voor woninginrichting Overige vakantieverblijven
De fraudeerende teler	16	Koffiehuizen e.d. Tussenhandel in elektronische huishoudelijke artikelen Detailhandel in vlees en vleeswaren Detailhandel in aardappelen, groente en fruit Detailhandel in radio- en televisietoestellen Detailhandel in breiwol, handwerken en furnituren Groothandel in akkerbouwbedrijven Binnenvaartbedrijven n.e.g. Centraleverwarmings- en luchtbehandelingsinstallatiebedrijven Filmproductie en hulpbedrijven ten behoeve van film Dames- en herenkappersbedrijven Tandartspraktijken Videotheken Vormingswerk Sportscholen Huispersoneel

tieve goederen' (98). Deze resultaten zijn niet verwonderlijk. Die clusters kenmerken zich immers – net als de branches die niet bij een cluster zijn ingedeeld – door een zeer zwak profiel. De toegevoegde waarde van de profielbranches als potentiële nieuwe branches bij deze clusters zal daarom niet al te groot zijn.

Ook de profielbranches bij 'De grote-bouwfraudeur' en 'De fraudeur in product- en bedrijfsvoering' zijn niet opgenomen in de tabel. De analyse heeft namelijk geen profielbranches bij deze clusters gevonden. Voor wat 'De grote-bouwfraudeur' betreft roept dit resultaat, gezien het extreem uitgesproken profiel van dit cluster, weinig verwondering op. Anders geformuleerd: er zijn eenvoudigweg geen andere branches met een dergelijk uitgesproken profiel. Het profiel van het cluster 'De fraudeur in product- en bedrijfsvoering' is beduidend minder expliciet. Toch blijken aan de hand van de analyse geen andere branches ditzelfde profiel te hebben. Blijkbaar is de combinatie van vooral veel complexe dossiers en een grote mate van stabiliteit relatief uniek.

Aan de hand van de onderscheidende eigenschappen van de clusters (de functies) zijn bij vijf van de clusters een of meerdere branches gevonden met vergelijkbare eigenschappen (profielbranches). Voor die branches veronderstellen we dat fraudevormen die kenmerkend zijn voor het oorspronkelijke cluster, in deze branches waarschijnlijker zijn dan elders. Dit betekent bijvoorbeeld dat in de profielbranche Computerservicebureaus zich fraudevormen kunnen voordoen zoals de diensten die signaleren bij 'De koppelbaas'.

We merken op dat in de profielbranches niet per definitie *veel* fraude hoeft plaats te vinden. Over de mate waarin in profielbranches fraude plaatsvindt of zal plaatsvinden, valt op basis van dit onderzoek niets te zeggen.

3.3.3 Fraudeclusters, profielbranches en andere branches geïndexeerd

Tot slot is nagegaan in hoeverre de scores op de fraude-index in lijn zijn met het fraudebeeld van de bijzondere opsporingsdiensten en wat de branches zijn met de grootste kans dat er fraude kan worden geconstateerd. Aan de hand van deze resultaten besluiten we welke (delen van) clusters en (profiel)branches we meenemen naar de onderzoeken 3 en 4 van Fraude in Beeld. Daarmee geven we een antwoord op de derde centrale vraag van dit onderzoek.

Door de diensten benoemde branches en de fraude-index

Nagegaan is hoe hoog de door de bijzondere opsporingsdiensten genoemde fraudebranches (onderzoek 1) scoren op de geconstrueerde fraude-index. Daartoe is een variantieanalyse uitgevoerd op de fraude-index. Hierbij zijn drie groepen branches onderscheiden:

- branches die niet zijn genoemd door de bijzondere opsporingsdiensten;
- branches die één of twee keer zijn genoemd;
- branches die drie keer of vaker zijn genoemd.

De resultaten van deze analyse duiden erop dat het fraudebeeld van de bijzondere opsporingsdiensten – meer specifiek: hun beeld van de branches waar fraude voorkomt – in lijn is met de scores op de fraude-index ($F(2, 1210) = 75.55, p < .001$). De meer dan duizend branches die niet door de diensten zijn genoemd, scoren gemiddeld negatief op de fraude-index ($M = -.09$). De 91 branches die de diensten één of twee keer noemen, scoren gemiddeld positief ($M = .16$).

De 67 branches die zij vaker noemen, scoren het meest positief ($M = 1.25$). Dit betekent dat de fraude-index voornamelijk in lijn is met de beelden die de bijzondere opsporingsdiensten hebben van de branches waar fraude vooral voorkomt.

Cluster- en profielbranches en de fraude-index

Alle branches zijn op basis van hun fraude-indexscore ingedeeld in drie groepen. Daarbij is gezocht naar ongeveer 100 branches met de hoogste score op de index, ongeacht de categorisatie van de branches.¹⁴

De groepen waren:

- branches met een fraude-indexscore kleiner of gelijk aan .4;
- branches met een score hoger dan .4 maar kleiner dan 1;
- branches met een score gelijk of hoger dan 1.

Tabel 3.12 toont de verdeling van de branches – onderverdeeld naar clusters, profielbranches en overige branches – over deze drie groepen.

Tabel 3.12 *Verdeling van branches (uit clusters, profielbranches en overige branches) naar fraudegevoeligheid aan de hand van de fraude-index*

	Indeling volgens fraude-index					
	Lager dan .4		Tussen .4 en 1		Hoger dan 1	
	N	%	N	%	N	%
Koppelbaas	1	25.0%	0	0.0%	3	75.0%
Koppelbaasprofiel	0	0.0%	0	0.0%	1	100%
Frauderende afnemer van arbeid	19	59.4%	6	18.8%	7	21.9%
Afnemer-van-arbeidprofiel	6	50.0%	4	33.3%	2	16.7%
Fraudeur in product- en bedrijfsvoering	4	80.0%	0	0.0%	1	20.0%
Administratieve fraudeur	12	70.6%	2	11.8%	3	17.6%
Administratief profiel	6	50.0%	4	33.3%	2	16.7%
Grensoverschrijdende fraudeur	7	100.0%	0	0.0%	0	0.0%
Grensoverschrijdend profiel	85	86.7%	8	8.2%	5	5.1%
Grote-bouwfraudeur	0	0.0%	0	0.0%	2	100%
Fraudeur in kennis en constructies	6	28.6%	7	33.3%	8	38.1%
Kennis-en-constructiesprofiel	4	30.8%	4	30.8%	5	38.5%
Fraudeur in consumptieve goederen	12	100%	0	0.0%	0	0.0%
Consumptieve-goederenprofiel	224	96.1%	7	3.0%	2	0.9%
Frauderende teler	6	75.0%	1	12.5%	1	12.5%
Teeltprofiel	10	62.5%	5	31.3%	1	6.3%
Overige branches	715	99.6%	2	0.3%	1	0.1%
Totaal	1117	92,2%	50	4,1%	44	3,6%

¹⁴ Deze keuze is een pragmatische. Wij gingen ervan uit dat we niet meer dan (ongeveer) 100 branches in de volgende onderzoeken (onderzoek 3 en 4) konden meenemen.

Tabel 3.12 toont dat de kans op het constateren van regelovertradingen sterk verschilt tussen de branches die behoren bij clusters, de gevonden profielbranches en de overige branches ($\chi^2(1211) = 226.46, p < .001$). Van de clusterbranches kent 38,0% een score op de fraude-index die hoger is dan 1. Bij de profielbranches is dit percentage 13,0% en bij de overige branches 0,4%. Het constateren van fraude lijkt hierbij aanzienlijk waarschijnlijker in de profielbranches en in de branches behorend tot een cluster dan in de overige branches. Het verschil tussen de clusterbranches en de overige branches is niet zo verwonderlijk. De diensten benoemden deze branches immers niet voor niets als fraudegevoelig.

Op basis van de tabel valt te verwachten dat er in de komende jaren relatief veel fraude zal worden geconstateerd in de clusters 'De grote-bouwfraudeur', 'De koppelbaas' en 'De fraudeur in kennis en constructies'. Dat geldt ook voor de profielbranches behorend bij die laatste twee clusters.

Geen van de branches uit 'De grensoverschrijdende fraudeur' en 'De fraudeur in consumptieve goederen' heeft een dusdanige score op de fraude-index dat het te verwachten is dat de handhaving daar veel fraude zal constateren. Ter herinnering: uit de discriminantanalyse bleek dat deze clusters zich kenmerken door een weinig expliciet profiel. Tevens kennen de gevonden profielbranches bij deze clusters doorgaans een lage score op de fraude-index; al zijn er wel enkele branches waarvoor dat niet geldt.

Tabel 3.13 geeft per cluster een overzicht van de 44 (profiel)branches waar de handhaving op basis van de fraude-index de komende jaren veel fraude kan constateren. De score op de fraude-index is daarbij opgenomen in de laatste kolom.

De tabel toont dat slechts een van de overige branches hoog scoort op de fraude-index. Dit is de branche Bedrijfseconomische en bedrijfsorganisatorische adviesbureaus. Deze branche heeft een bijzonder hoge score op de fraude-index: 11.15. Daarmee staat deze branche net onder de koploper: de Uitzendbureaus van arbeidskrachten (behorend tot het cluster 'De koppelbaas') met een score van 17.85 op de fraude-index.

3.4 Ter afsluiting

Dit tweede onderzoek van Fraude in Beeld richtte zich op de relatie tussen fraude en de relevante omgeving van ondernemers: branches. Aan de hand van een fraude-index hebben we branches geordend naar de kans dat handhavers in die branches in de nabije toekomst fraude kunnen constateren. Daarnaast zochten we naar branches die sterk lijken op de branches waarop de bijzondere opsporingsdiensten op dit moment hun vizier richten.

Voor de uitvoering van dit onderzoek maakten we gebruik van gegevensbestanden van de bijzondere opsporingsdiensten en de Belastingdienst, concepten uit criminologische theorieën en de fraudeclusters uit het eerste onderzoek van Fraude in Beeld.

Tabel 3.13 *Fraude-index bij branches met naar verwachting in de komende jaren veel te constateren fraude, uitgesplitst naar clusters inclusief profielbranches (cursief gedrukt)*

	‘Veel te constateren fraude’-branches	Fraude-index
Koppelbaas	Uitzendbureaus van arbeidskrachten	17.85
	Loonbedrijven ten behoeve van land- en tuinbouw	4.51
	Uitleenbedrijven van arbeidskrachten	1.60
	<i>Computerservicebureaus e.d.</i>	5.82
Frauderende afnemer van arbeid	Algemene banken	4.26
	Schoonmaakbedrijven van gebouwen	3.04
	Vrachtautodiensten, afhaal- en besteldiensten	3,02
	Taxibedrijven	2,43
	Groothandel in kantoormachines en computers	1.60
	Expeditie- en vervoerbedrijven, bevrachters e.a. tussenpersonen	1.51
	Schoonmaakbedrijven n.e.g.	1.07
	<i>Groothandel in elektromotoren en elektrotechnische artikelen</i>	1.50
	<i>Detailhandel in dames- en herenbovenkleding</i>	1.45
	Rundvee-, kleinvee- en varkensfokkerijen	1.76
Fraudeur in product- en bedrijfsvoering		
Administratieve fraudeur	Cafés, bars, nachtclubs, bar-dancings e.d.	6.73
	Overige restaurants (niet logiesverstrekkend)	4.98
	Cafetaria's, lunchrooms, snackbars e.d.	2.86
	<i>Klusjesmannen e.d.</i>	3.42
	<i>Aannemersbedrijven van timmerwerken</i>	1.56
Grensoverschrijdende fraudeur	<i>Zakelijke dienstverlening n.e.g.</i>	3.35
	<i>Groothandel in goederen, algemeen assortiment</i>	1.54
	<i>Marktanalyse- en opinieonderzoeksbureaus</i>	1.17
	<i>Chinese, Indische restaurants</i>	1.12
Grote-bouwfraudeur	<i>Telefoon- en telegraafdiensten</i>	1.06
	Aannemersbedrijven van burgerlijke utiliteit	6.50
	Aannemersbedrijven van grond-, water- en wegenbouw	1.01
Fraudeur in kennis en constructies	Exploitatie en handel in onroerende goederen	10.53
	Beheer- en administratiekantoren van aandelen e.a.	3.96
	Boekhoudbureaus en administratiekantoren	3.33
	Detailhandel in gebruikte personenauto's	3,03
	Assurantiebemiddeling e.d.	1.86
	Holdings (sec; beheer van aandelenpakketten)	1,56
	Autoreparatiebedrijven (garages) e.d.	1.34
	Belastingadviesbureaus	1.03
	<i>Holdings, trustee- en houdstermaatschappijen</i>	8.89
	<i>Reclame- en advertentiebureaus e.d.</i>	3.38
	<i>Ingenieurs-, technische-ontwerp- en adviesbureaus</i>	2.07
	<i>Schilders- en glaszettersbedrijven</i>	1.81
	<i>Detailhandel in levensmiddelen (algemeen assortiment)</i>	1.11
	Fraudeur in consumptieve goederen	<i>Groothandel in auto's en autoaccessoires</i>
<i>Groothandel gespecialiseerd in n.e.g. goederen</i>		1.09
Frauderende teler	Groentekwekerijen	1.39
	<i>Dames- en herenkappersbedrijven</i>	1.27
Overige branches (geen cluster- of profielbranche)	Bedrijfseconomische en bedrijfsorganisatorische adviesbureaus	11.15

3.4.1 De fraude-index

Resultaten op hoofdlijnen

De start van dit onderzoek bestond uit een operationalisering van criminologische concepten aan de hand van gegevens van de bijzondere opsporingsdiensten en de Belastingdienst. Het resultaat daarvan zijn zes potentiële voorspellers van fraude. Dat zijn:

- eerdere geconstateerde regelovertradingen;
- instabiliteit;
- economische ontwikkeling;
- crisis;
- afschrikking en
- de aanwezigheid van ex-fraudeurs met een zwakke binding.

Daarnaast hebben we twee voorspellers ontleend aan de handhavingspraktijk:

- de aanwezigheid van buitenlandse rechtspersonen en
- grote dossiers.

Zoals beschreven in de paragraaf Methode (3.2) hebben we voor de jaren 2002, 2003 en 2004 onderzocht in welke mate deze voorspellers/variabelen samenhangen met (de ontwikkeling van) geconstateerde regelovertrading. Het bleek dat de meeste variabelen hiermee sterk en in de voorspelde richting samenhangen. Dit bleek vooral te gelden voor ‘eerder geconstateerde regelovertradingen’, ‘aanwezigheid van ex-fraudeurs met een zwakke binding’, ‘instabiliteit’, ‘crisis’ en ‘grote dossiers’. Over de onderzoeksjaren bleken de gevonden relaties behoorlijk consistent. De variabelen ‘economische ontwikkeling’, ‘afschrikking’ en ‘buitenlandse rechtspersonen’ hadden een beduidend minder sterke relatie met geconstateerde regelovertrading.

De sterkste correlaat van geconstateerde regelovertradingen is ‘eerder geconstateerde regelovertrading’. Deze bevinding is niet opmerkelijk: autocorrelaties zijn vrijwel altijd bijzonder hoog, zeker binnen geaggregeerde bestanden. De hoge correlatie over de verschillende onderzoeksjaren suggereert dat deze variabele over de tijd bijzonder stabiel is. Dit betekent dat in branches waar de diensten in het verleden relatief veel regelovertradingen constateerden, zij in de toekomst waarschijnlijk eveneens relatief veel regelovertradingen zullen constateren. De oorzaak hiervan kan enerzijds liggen in de stabiliteit van fraude, anderzijds in de bestendigheid van de aandacht van de handhaving voor die branches. Als de stabiliteit van fraude de hoge autocorrelatie veroorzaakt, suggereert dit dat de diensten er verstandig aan doen fraude te zoeken in branches waarin zij al eerder fraude aantreffen. Is daarentegen de aandacht van de handhaving een belangrijker oorzaak, dan lijkt een bredere oriëntatie wenselijk op branches die niet eerder in opsporingsonderzoek zijn betrokken.

Vervolgens zijn we nagegaan hoe de variabelen gezamenlijk samenhangen met geconstateerde regelovertradingen en de ontwikkeling daarvan. Hieruit bleken vooral de variabelen ‘aanwezigheid van ex-fraudeurs met een zwakke binding’ en ‘crisis’ sterk gerelateerd aan geconstateerde regelovertrading. Op de ontwikkeling van geconstateerde regelovertrading bleken opnieuw vooral ‘zwakke binding’ en ‘crisis’ van invloed. Daarnaast bleek ‘instabiliteit’

gerelateerd aan die ontwikkeling. Deze resultaten kunnen een praktische bijdrage leveren aan het vormgeven van de zoektocht naar branches die in aanmerking komen voor prioritaire aandacht van de handhaving. In branches waar relatief veel ex-fraudeurs met een zwakke binding actief zijn, waarin veel starters en starters zijn en de ondernemingen een relatief korte levensduur hebben, én waarin zich veel faillissementen, surseances van betalingen en schuldsaneringen voordoen, zouden de bijzondere opsporingsdiensten meer regelovertradingen kunnen constateren dan voorheen.

Kennis van de manier waarop (interacties tussen) de variabelen in 2003 en 2004 geconstateerde regelovertrading kunnen verklaren in 2004, hebben we gebruikt om de kans te schatten dat de bijzondere opsporingsdiensten in de daaropvolgende jaren fraude in branches kunnen constateren. Per branche leverde dit een getal op. Gezamenlijk vormen deze getallen de fraude-index. De hoogte van de score van een branche op de fraude-index is indicatief voor de kans dat de bijzondere opsporingsdiensten in de nabije toekomst daar fraude constateren.

De fraude-index is een nieuw instrument waarmee de kans op het constateren van fraude in de toekomst kan worden geschat. De methode waarmee we dit instrument maakten kent geen precedent. Dit betekent dat de geconstrueerde schalen niet eerder in onderzoek zijn gebruikt. Een belangrijk voordeel van het instrument is de praktische bruikbaarheid. Voor het eerst is het mogelijk om op een verifieerbare manier onderscheid te maken tussen branches die in meer of mindere mate in aanmerking komen voor prioritaire aandacht van de handhaving. Dit kan de handhaving helpen bij het op brancheniveau kiezen van onderwerpen, zoals in het licht van een themagerichte aanpak. Een bijkomend voordeel is dat de gegevens relatief gemakkelijk toegankelijk zijn voor de handhaving. Deze liggen immers opgeslagen in de bestanden van de bijzondere opsporingsdiensten en de Belastingdienst. Hierdoor is het voor hen betrekkelijk eenvoudig de index te actualiseren.

Methodologische kanttekeningen

Bij het gebruik van deze eerste versie van de fraude-index is enige terughoudendheid op haar plaats. Daarvoor zijn vijf redenen te noemen.

Ten eerste hebben we ‘geconstateerde regelovertrading’ in de analyses gebruikt als afhankelijke maat. De mate waarin de bijzondere opsporingsdiensten regelovertradingen constateren is afhankelijk van ten minste twee factoren. Enerzijds betreft dit de mate waarin fraude zich in branches voordoet, anderzijds de inspanningen die de diensten plegen of hun succes van detectie. Waarschijnlijk spelen beide factoren een rol. Er moet immers sprake zijn van fraude, wil men deze kunnen constateren. Ook zullen de diensten inspanningen moeten verrichten om fraude te kunnen detecteren. Voor de interpretatie van de resultaten is het van wezenlijk belang welke van de twee gezichtspunten men inneemt. In het betoog van dit onderzoek hebben we ‘geconstateerde regelovertrading’ impliciet opgevat als (vooral) een functie van de hoeveelheid fraude in branches. Idealiter had dit onderzoek zich gericht op de ware omvang van fraude. Vooralsnog is echter geen methode voorhanden om de werkelijke omvang van fraude in branches op een adequate manier te schatten. Als alternatief gebruikten wij daarom de mate waarin de diensten regelovertradingen hebben geconstateerd. Vanuit het gezichtspunt dat ‘geconstateerde regelovertrading’ een functie is van de omvang van fraude, is de fraude-index een schatting van de fraudegevoeligheid van branches. De aanwezigheid van

veel 'ex-fraudeurs met een zwakke binding' in een branche is dan bijvoorbeeld een indicatie dat zich daar veel fraude voordoet en zal voordoen en dat fraude daar gaat toenemen. Vanuit het alternatieve gezichtspunt is de fraude-index op te vatten als een maat voor de aandacht die de diensten schenken aan de verschillende branches. In dat verband zou men kunnen veronderstellen dat de diensten zich in hun keuze van aan te pakken ondernemingen vooral sterk laten leiden door de mate waarin 'ex-fraudeurs met een zwakke binding' actief zijn in de desbetreffende branches. Bezien vanuit de praktijk van de handhaving lijkt deze laatste redenering niet erg plausibel, maar op basis van het voorliggende onderzoek valt dit niet uit te sluiten.

De tweede reden om de fraude-index terughoudend te gebruiken zijn de (nieuwe) operationalisaties van de concepten. Naarmate de relatie tussen verschillende concepten in het verleden vaker, op verschillende manieren en duidelijker is aangetoond, kan men er meer van uitgaan met een robuust fenomeen te maken te hebben. Bij het vinden van verbanden die daarmee in lijn zijn, heeft men een steekhoudend argument om de mogelijkheid van toevallige of tijdelijke verbanden min of meer uit te sluiten.

In dit onderzoek zijn de gevonden verbanden grotendeels in lijn met onze verwachtingen. Bovendien blijken de relaties in de paragraaf Methode stabiel over de verschillende jaren. Dat neemt niet weg dat het nieuwe operationalisaties zijn en vrije interpretaties van theoretische concepten die eraan ten grondslag liggen. Daarmee zijn de bevindingen in dit onderzoek zwak gerelateerd aan de theoretische concepten waarvan ze zijn afgeleid. Bovendien is de analyse voor de fraude-index, waarbij we de relaties hebben onderzocht tussen de verschillende variabelen en geconstateerde regelovertreding, pas één keer uitgevoerd. Om uitspraken te kunnen doen over de stabiliteit van deze relaties en (dus) de fraude-index, zal de analyse nog enkele keren moeten worden herhaald.

De derde reden voor terughoudend gebruik van de fraude-index is het niveau waarop het onderzoek is uitgevoerd, namelijk op brancheniveau. Het is onduidelijk of fraude zich op dat niveau het beste laat verklaren. Het is mogelijk dat fraude zich beter laat verklaren op een lager (bijvoorbeeld ondernemingen) of hoger (bijvoorbeeld sectoren) niveau. Ook is het mogelijk dat een andere dimensie van indeling (bijvoorbeeld naar geografische plek of persoonskenmerken) fraude beter kan verklaren.

De aard en het abstractieniveau van analyse bepaalt mede de uitkomsten. Variabelen kunnen bijvoorbeeld binnen een onderdeel van de analyse-eenheid een positieve relatie hebben en binnen een ander onderdeel een negatieve relatie. Door een hoger niveau van analyse kunnen deze tegengestelde relaties tegen elkaar wegvallen en zal men geen verband vinden. Dit kan bijvoorbeeld zo zijn bij de relatie tussen 'afschrikking' en 'geconstateerde regelovertreding'. Dit onderzoek vond geen enkel verband tussen deze twee variabelen. Uit het volgende onderzoek van Fraude in Beeld (zie hoofdstuk 4) blijkt afschrikking onder een klein deel van de ondernemers wel degelijk een relatie te hebben met de intentie om regels na te leven. Bij het merendeel van de ondernemers blijkt dit echter niet het geval. Daardoor is het niet verwonderlijk dat we in het voorliggende onderzoek geen relatie vonden tussen 'afschrikking' en 'geconstateerde regelovertreding'.

De vierde reden voor onze kanttekening bij het gebruik van de fraude-index is dat de resultaten van dit onderzoek nog niet extern zijn getoetst. We merken op dat de branches die de bijzondere opsporingsdiensten vaker fraudegevoelig noemen, ook een hogere score hebben op de fraude-index dan andere branches. Dit wijst op consistente resultaten van het onderhavige en het eerste onderzoek. Dit betekent in ieder geval dat het beeld van fraude van de bijzondere opsporingsdiensten in lijn is met de gegevens die deze diensten en de Belastingdienst opslaan in bestanden. Hardere uitspraken over de externe validiteit van de fraude-index zijn pas mogelijk als de resultaten van onze analyses worden getoetst aan de hand van een (meer) onafhankelijke bron.

De vijfde reden is de onvoorspelbaarheid van de toekomst. Ten grondslag aan de constructie van de fraude-index ligt het idee dat we de manier waarop variabelen in het verleden met elkaar samenhangen, kunnen extrapoleren naar de toekomst. We benadrukken dat dit alleen mogelijk is als alle andere relevante variabelen gelijk blijven. Ongetwijfeld zijn er variabelen die niet in dit onderzoek zijn betrokken maar wel een grote invloed uitoefenen op de gebruikte variabelen en hun relaties. Als zo een onbekende variabele verandert, is het mogelijk dat het hele patroon van resultaten verandert. Vooral omdat de constructie van de fraude-index zich moest baseren op een beperkt aantal onderzoeksjaren – voor andere jaren waren geen gegevens beschikbaar – is die mogelijkheid aanwezig. We voorzien de fraude-index dan ook van de volgende bijsluiter: ‘Resultaten uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst’.

3.4.2 Profielbranches

Resultaten op hoofdlijnen

Bij onze zoektocht naar profielbranches (witte vlekken) zijn we uitgegaan van de fraudeclusters uit het eerste onderzoek (hoofdstuk 2). Met behulp van een groot aantal gegevens zochten we naar een onderscheidend profiel van de branches uit die clusters. Dit leverde zes functies op: grote bedrijven/onzekere markt; complexe dossiers; stabiliteit; schuldsanerings; omvang van de branche; eenvoudige rechtsvormen/weinig personeel. Het bleek mogelijk aan de hand van deze functies de branches uit de meeste clusters van elkaar te onderscheiden, evenals van de branches die niet bij een cluster horen. Bij twee van de negen clusters bleek dit niet het geval: ‘De grensoverschrijdende fraudeur’ en ‘De fraudeur in consumptieve goederen’. Het profiel van deze twee clusters bleek niet af te wijken van het profiel van de branches die niet bij een cluster horen.

Vervolgens gingen we na of er branches zijn die niet bij clusters horen maar wel hetzelfde profiel hebben als branches uit een van de overige zeven clusters. Dit bleek het geval bij 53 branches. Wat hun scores op de functies betreft lijken deze zogenoemde profielbranches sterk op de branches uit de clusters. We veronderstellen dat, wanneer fraude in deze profielbranches voorkomt, de fraudes die de bijzondere opsporingsdiensten hebben genoemd bij de branches waarop ze lijken waarschijnlijker zijn dan fraudes in andere branches.

Zover ons bekend is, is nooit eerder zo gezocht naar mogelijke witte vlekken van handhaving. We vergelijken onze zoektocht naar profielbranches met een expeditie naar het onbekende: het is onbekend wat men gaat aantreffen en het is onduidelijk of de gekozen route wel de juiste is.

Op het eerste gezicht lijkt de gebruikte methode vruchtbaar. Een aanzienlijk deel van de profielbranches kenmerkt zich door een hoge score op de fraude-index. Dit suggereert dat de kans dat handhavers fraude constateren in een profielbranche groter is dan dat zij die constateren in andere branches die niet bij een cluster horen. Daarnaast zijn de scores op de fraude-index van branches uit de twee clusters met een weinig onderscheidend profiel doorgaans laag. Dit suggereert dat een duidelijk profiel samenhangt met de kans dat de handhaving in de toekomst fraude in branches kan constateren.

De veronderstelling dat de kans op fraudevormen die vergelijkbaar zijn met de vormen die we aantreffen in de branches uit de clusters, groter is in de bijbehorende profielbranches dan in andere branches, hebben we in dit onderzoek niet getoetst. Als handhavers zich willen richten op mogelijke witte vlekken, dan bieden de aangewezen profielbranches een startpunt. Dit geldt vooral voor de profielbranches met een hoge score op de fraude-index. Daarbij benadrukken we dat het voor handhavers raadzaam is na te gaan of de veronderstelde fraudevormen zich werkelijk in deze branches voordoen alvorens acties te ondernemen. Ter illustratie hiervan gaan we in Deel III van Fraude in Beeld in op de waarschijnlijkheid dat fraude zich voordoet in twee profielbranches, namelijk in de branche ‘Computerservicebureaus’ en de branche ‘Holdings, trustee- en houdstermaatschappijen’.

Methodologische kanttekeningen

De belangrijkste kanttekening die we zetten bij de methode die we gebruikten om profielbranches te duiden is het ontbreken van een conceptueel kader. Aan de hand van zo’n kader kan men gericht zoeken naar gegevens. Daarmee kan de kans worden beperkt dat men de analyse uitvoert met belangrijke hiaten in de data. Bij dit onderzoek zijn we uitgegaan van de beschikbaarheid van gegevens. Daarbij hebben we gegevens geselecteerd die geen verband houden met handhavende acties. Hadden we gegevens geselecteerd die daarmee wel verband houden, dan zouden we een profiel hebben opgesteld van branches waarop de opsporingsdiensten hun acties richten. Dit had de kans op het vinden van profielbranches waarvoor de diensten geen oog hebben, aanzienlijk gereduceerd.

Op basis van impliciete theorieën hebben we in de beschikbare bestanden gezocht naar gegevens die een verband kunnen houden met fraude. De kans dat we met deze werkwijze belangrijke variabelen over het hoofd hebben gezien, is aanzienlijk. Het opnemen van andere variabelen had de resultaten mogelijk kunnen beïnvloeden. De gevolgde methode sluit niet uit dat we profielbranches hebben geïdentificeerd die op basis van relatief ondergeschikte variabelen lijken op de branches uit de clusters. Evenmin is uit te sluiten dat we branches verzuimd hebben te identificeren die op basis van belangrijke, niet in dit onderzoek betrokken kenmerken sterk lijken op de branches uit een van de clusters.

3.4.3 Keuze van clusters en branches

Dit onderzoek heeft twee nieuwe, praktische instrumenten opgeleverd voor de handhaving: de fraude-index, waarmee de handhaving branches kan kiezen die in aanmerking komen voor prioritaire aandacht, en een profiel waarmee zij branches kunnen selecteren waarin mogelijk dezelfde fraudevormen voorkomen als de vormen die de bijzondere opsporingsdiensten nu in andere branches aantreffen.

Met de introductie van deze instrumenten hebben de bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket een stap voorwaarts gezet naar een empirisch gefundeerde keuze van onderwerpen die in aanmerking komen voor prioritaire aandacht van de handhaving.

Om deze instrumenten te verbeteren en te valideren is aanvullend onderzoek noodzakelijk naar onder meer:

- de relatie tussen de door de diensten geconstateerde en daadwerkelijke fraude;
- de relatie tussen de gebruikte variabelen en de achterliggende concepten;
- de causale relatie tussen de indicatoren en fraude;
- het conceptuele kader om te verklaren waarom verschillende vormen van fraude voorkomen;
- de indelingswijze en het aggregatieniveau waarop fraude het best kan worden verklaard en voorspeld.

Naast de ontwikkeling van deze instrumenten diende dit onderzoek als basis voor een selectie van branches voor de hiernavolgende onderzoeken van Fraude in Beeld. Daartoe hebben we honderd branches geselecteerd met de hoogste score op de fraude-index. Dit zijn allemaal branches, uitgezonderd de branche ‘Bedrijfseconomische en bedrijfsorganisatorische adviesbureaus’, die ofwel deel uitmaken van een fraudecluster, ofwel een profielbranche zijn. Samen met de andere resultaten van dit onderzoek komen we dan tot een herschikking van de clusterindeling.

Uit onze zoektocht naar profielbranches bleek dat twee van de clusters een weinig onderscheidend profiel hadden, namelijk ‘De grensoverschrijdende fraudeur’ en ‘De fraudeur in consumptieve goederen’. Daarnaast bleek dat geen van de branches uit die clusters hoog scoort op de fraude-index. Op grond daarvan concludeerden we dat er geen reden is om deze clusters verder te betrekken bij Fraude in Beeld.

Een andere bevinding was dat de clusters ‘De fraudeur in product- en bedrijfsvoering’ en ‘De frauderende teler’ relatief weinig branches bevatten met een hoge score op de fraude-index. Ook bleek uit het eerste onderzoek van Fraude in Beeld dat deze clusters zich voor een fors deel laten kenmerken door dezelfde fraudevormen en -methodieken. Gezien deze bevindingen hebben we voor de hiernavolgende onderzoeken van Fraude in Beeld deze clusters samengevoegd onder de naam ‘De fraudeur in proces- en bedrijfsvoering’.

Op basis van de resultaten van onderzoek 1 en 2 komen we tot een selectie van zeven clusters (inclusief de bijbehorende profielbranches).

Cluster 1: de koppelbaas

In dit cluster gaat het in alle gevallen om fraude in de context van arbeid; doorgaans in de vorm van misbruik van administratieve rechten en plichten. Voorbeelden hiervan zijn voor een deel te groeperen onder de noemers premiefraude en uitbuiting (ZZP-constructies, toepassen van dwang, mensensmokkel). Daarnaast maakt de koppelbaas zich schuldig aan vormen van fraude met directe en indirecte belastingen, zoals respectievelijk fraude met de voorlopige teruggave en identiteitsfraude. Ook subsidiefraude en faillissementsfraude kenmerken dit cluster. Deze diversiteit aan fraudemethodieken blijkt zich geconcentreerd voor te doen in de branches die

zich bezighouden met de makelaardij van arbeid, zoals uitzend- en arbeidsbemiddelingsbureaus en uitleen- en loonbedrijven.

Cluster 2: de frauderende afnemer van arbeid

Dit cluster omvat de afnemers van personeel van onder andere 'De koppelbaas' (cluster 1). Het omvat de sectoren die van oudsher bekend staan om hun fraudegevoeligheid, zoals de horeca, de schoonmaak en transport en logistiek. De fraudemethodieken die dit cluster kenmerken zijn te groeperen onder de noemer 'nalaten'. Voorbeelden hiervan zijn illegale tewerkstelling en het niet-voldoen aan de identiteitsplicht.

Cluster 3: de grote-bouwfraudeur

Dit cluster bevat vooral vormen van integriteitsfraude (corruptie), het ten eigen bate onttrekken van geld aan het maatschappelijk kapitaal, maar ook zwarte verloning. Deze fraudevormen lijken zich geconcentreerd voor te doen in (grote) aannemersbedrijven van burgerlijke bouw en utiliteitsbouw en van grond-, water- en wegenbouw. Daarmee is dit cluster het meest branche- en fraudemethodiekspecifieke cluster.

Cluster 4: de fraudeur in product- en bedrijfsvoering

De vele fraudemethodieken in dit cluster raken vaak het milieu. Doorgaans hebben ze betrekking op het toepassen van illegale producten, zoals groeihormonen, of op het illegaal toepassen van legale producten. In het laatste geval gaat het bijvoorbeeld om (mest)stoffen of onjuist gebruikte bestrijdingsmiddelen. Daarnaast is er sprake van fraude met EU-subsidies. Dit cluster doet zich onder andere voor in de agrarische sector. Zo omvat het de groentekwekerijen, alsook de rundvee-, kleinvee- en varkensfokkerijen. De fraudeurs die actief zijn in dit cluster zijn gericht op het manipuleren van producten of bedrijfsprocessen om economisch te renderen of ogenschijnlijk te voldoen aan wettelijke eisen (bijvoorbeeld milieueisen en quota).

Cluster 5: de fraudeur in kennis en constructies

Bij de fraudeur in kennis en constructies gaat het om vormen van zakelijke dienstverlening. Hieronder kunnen onder meer worden begrepen: beheer- en administratiekantoren, handelaren in onroerende zaken, belastingadviesbureaus, assurantiebemiddelaars en beheerders van aandelenpakketten (holdings). Ook gaat het hier om autoreparatiebedrijven. Veel van de methodieken die deze fraudeurs benutten dragen het karakter van (papieren of technische) constructies om handelsactiviteiten te bevorderen. Voorbeelden zijn het witwassen van vermogens, het benutten van voorkennis, faillissementsfraude en het frauderen met beleggingen. Het betreft een innovatieve en proactieve fraudeur. De fraudeur in kennis en constructies schept de gelegenheid tot het plegen van fraude.

Cluster 6: de dekmantelondernemer

Dit cluster is gelieerd aan het vorige cluster: de constructies waarin 'De fraudeur in kennis en constructies' voorziet, vinden hun toepassing in de ondernemingen van 'De dekmantelondernemer'. Met zijn onderneming(en) dekt hij fraude (ook) letterlijk af. De fraudemethodieken die we hier aantreffen zijn divers van aard en (logisch) min of meer vergelijkbaar met die uit cluster 5. De branches die het betreft zijn vooral de handelsbranches: de detail- en groothandel.

Specifiek rekenen we tot dit cluster ook Chinees/Indische restaurants, marktanalyse- en opinieonderzoeksbureaus en telefoondiensten.

Cluster 7: de individuele fraudeur

Deze groep van fraudeurs laat zich niet kenmerken door bepaalde branches of fraude-methodieken. Veelal gaat het om vormen van individuele fraude: een particulier, een kleine zelfstandige, een agrariër of andere ‘eenpitter’ die zonder veel hulp van anderen actief of reactief fraudeert. Voorbeelden van de diverse methodieken die de individuele fraudeur toepast, zijn het verzwijgen van (buitenlands) vermogen, het smokkelen van drugs of bedreigde plant- of diersoorten, het frauderen met analyses en monsterneming, het illegaal onderverhuren van een woning, subsidie- en toeslagenfraude en beursfraude (waaronder beleggingsfraude, handelen met voorkennis en koersmanipulatie).

Bovenbeschreven clusters zullen we betrekken in de onderzoeken hierna. Dat geldt ook voor de branche ‘Bedrijfseconomische en bedrijfsorganisatorische adviesbureaus’; een branche die uitermate hoog scoort op de fraude-index maar niet behoort tot de clusters en (dus) evenmin is aan te merken als een profielbranche.

HOOFDSTUK 4

Ondernemers over fraude

4.1 Inleiding

Inzicht in de motieven van particulieren en ondernemingen om al dan niet aan hun wettelijke verplichtingen te voldoen is voor handhavers van groot belang. De effecten die toezicht- en handhavingsactiviteiten op regelnaleving hebben, zullen afhangen van de mate waarin ze aansluiten bij of ingrijpen op de dominante motieven voor naleving of overtreding van normadressanten. De inzet van handhavingsinstrumenten of -activiteiten – zoals controles, maar ook voorlichting en dienstverlening – kan een positief effect hebben op (langdurige) regelnaleving. Maar als handhavingsinstrumenten niet aansluiten op de motieven van de geadresseerde, kan effect uitblijven en kan zelfs een averechts effect optreden en regelnaleving worden ondermijnd.

Handhaving van wettelijke regels kan worden opgevat als gedragsbeïnvloeding. Een belangrijk doel van handhaving is immers het stimuleren van regelnaleving ('compliance') en het tegengaan van regelovertrading ('non-compliance').¹⁵ Alhoewel doelen van handhaving niet altijd als zodanig worden geformuleerd, is handhaving primair gericht op het beïnvloeden van nalevingsgedrag. Een voorwaarde voor effectieve gedragsbeïnvloeding is dat de beïnvloeding ingrijpt op één of meerdere oorzaken van of motieven achter het gedrag, ofwel het gedrag onmogelijk maakt. Om doelbewust iemands gedrag te beïnvloeden is het dan ook noodzakelijk om de determinanten¹⁶ van het gedrag te kennen (vergelijk Van der Pligt, Koomen en Van Harreveld, in voorbereiding). Dat geldt zowel voor gedrag waarvan we willen dat iemand het niet vertoont, als voor gewenst gedrag dat iemand (nog) niet vertoont. Daarmee vatten we regelovertrading en regelnaleving op als beredeneerd of rationeel gedrag. Dat impliceert dat we het over een bepaald soort gedrag hebben en daarmee ook over een bepaald soort wettelijke regels. Het gaat niet om impulsief gedrag zoals een 'crime passionele',

¹⁵ In dit rapport gebruiken we het begrip regelnaleving als synoniem voor compliance en regelovertrading als synoniem voor non-compliance. (Zie ook noot 1 van dit rapport.)

¹⁶ Met determinanten bedoelen we alle factoren die bepalend zijn voor het gedrag. Hieronder dienen zowel oorzaken als motieven te worden begrepen.

maar om gedrag dat controleerbaar is (vergelijk Bovenkerk, 2003). Die inperking lijkt voor het huidige onderzoek geen probleem, omdat we juist willen focussen op wettelijke regels, zoals milieufraude, belastingfraude, uitkeringsfraude et cetera. Daarbij is overtreding gepland en doordacht. Dat wil overigens niet zeggen dat elke overtreding ook bewust wordt gemaakt. Ook vergissingen of onwetendheid kunnen tot overtredingen leiden.

De gedachtegang die we hier volgen, is dat voor het effectief beïnvloeden van nalevingsgedrag moet worden ingegrepen op de dominante determinanten van dat gedrag. Van belang is dus dat we de oorzaken en motieven voor regelnaleving en regelovertreding kennen. Doel van het huidige onderzoek is de determinanten van regelovertrading door ondernemers in kaart te brengen.

4.1.1 Motieven en beïnvloeding

Het onderzoek naar determinanten van regelovertrading en regelnaleving is op enkele terreinen van regelgeving vrij uitgebreid (vooral naleving van belastingregels en verkeersregels door individuen en naleving van milieuregels door bedrijven). Op andere terreinen is dit slechts sporadisch onderwerp van onderzoek geweest. Naarmate er meer onderzoek is gedaan, en dat is vooral het geval in de context van het naleven van belastingregels, zijn meer factoren aan het licht gekomen die bepalend lijken of iemand zich al dan niet aan wettelijke regels houdt. Zo identificeerde de Amerikaanse belastingdienst (IRS) eind jaren 1970 meer dan zestig factoren die gerelateerd waren aan de naleving van belastingregels (zie Kirchler, 2005). Dat maakt het lastig om in het algemeen iets te zeggen over determinanten van regelnaleving. Alhoewel er niet één algemeen verklarend model voor nalevingsgedrag voorhanden is, zijn er wel enige meer algemeen geldende principes aan te wijzen in de onderzoeksliteratuur over nalevingsgedrag.

In het algemeen lijkt nalevingsgedrag te relateren aan drie centrale motivationele mechanismen (vergelijk Wenzel, 2002a; Van Stokkum, 2004; Van der Pligt, Koomen, en Van Harreveld, in voorbereiding), die we hierna verder uitwerken:

- economische of instrumentele afwegingen;
- sociale normen;
- interne norm (ook wel persoonlijke norm of persoonlijke moraal genoemd).

Economische motieven

In economische zin levert regelovertrading doorgaans voordeel op. Zeker wanneer we het hebben over overtreding van regels op de domeinen waar de vier bijzondere opsporingsdiensten taken en rollen vervullen. Regelovertrading is binnen de wetenschap lange tijd vrijwel uitsluitend beschouwd vanuit een economisch perspectief. Vooral het economische (afschrikkings)model van criminaliteit van Becker (1968) is invloedrijk geweest. Het is toegepast op verschillende domeinen van regelgeving, waaronder belastingontduiking (Allingham en Sandmo, 1972). In zijn oorspronkelijke vorm beschrijft dit model regelovertrading als de uitkomst van een rekensom, waarbij iemand de opbrengsten van overtreding afzet tegen de kosten die detectie met zich brengt en de kans dat de overtreding wordt geconstateerd. Uitgangspunt van dit model is dat mensen uitsluitend gericht zijn op het maximaliseren van de uitkomsten voor zichzelf. Is de pakkans nihil of gering en zijn er geen

zwaarwegende consequenties verbonden aan het overtreden van een regel, dan voorspelt het model dat de regel zal worden overtreden als dat iets oplevert.

De handhaver is er in dit perspectief op gericht de balans tussen opbrengsten en kosten van het gedrag zodanig te beïnvloeden dat naleving van de regel profijtlijker is dan overtreding ervan. De mogelijkheden die een handhaver daartoe heeft, zijn het opleggen van sancties bij geconstateerde overtredingen (en zo mogelijk het verhogen van de sancties), ervoor zorgen dat er een gereede kans is dat regelovertreiding wordt bemerkt en – eventueel – bewerkstelligen dat het initiële voordeel dat regelovertreiding oplevert, zo gering mogelijk is.

Het economische afschrikkingsmodel is om uiteenlopende redenen bekritiseerd, verschillende keren aangepast en uiteindelijk niet goed houdbaar gebleken als verklaringsmodel voor regelovertreiding of -naleving. Enkele problemen met dit model zijn dat de keuze tussen naleving of overtreding wordt opgevat als een, zich weliswaar om de zo veel tijd herhalende, op zichzelf staande keuze. Verondersteld wordt dat mensen iedere keer opnieuw en voor iedere mogelijke overtreding apart afwegen of het meer profijtlijker is om de regel na te leven of te overtreden. Onderzoek biedt geen eenduidige empirische steun voor de voorspellingen van het model. Dat wil zeggen, afschrikking (zoals pakkans en ernst van de sanctie) heeft geen sterk, noch eenduidig verband met de mate van regelnaleving (zie Andreoni, Erard en Feinstein, 1998). Roth, Scholz en Witte (1989) concluderen dat niet overtuigend is vastgesteld dat de economische determinanten, zoals controlefrequentie en ernst van de sancties, individueel nalevingsgedrag verklaren. De modellen hebben weinig verklarende waarde voor het werkelijke niveau van naleving. Als het gaat om naleving van belastingregels, blijkt dat veel meer mensen correct belastingaangifte doen dan op grond van het economische afschrikkingsmodel zou worden verwacht. Zelfs als mensen de kans op controle, de kans dat onjuistheden worden geconstateerd en de kans dat de overtreding wordt bestraft schromelijk overschatten, zouden feitelijk meer mensen belasting moeten ontduiken dan in werkelijkheid het geval is (Andreoni, Erard en Feinstein, 1998; Frey, 2003).

Het economische afschrikkingsmodel biedt dus hooguit een incomplete verklaring voor nalevingsgedrag (Fischer, Wartick en Mark, 1992). De laatste jaren wordt daarom ook steeds nadrukkelijker de vraag gesteld of het klassiek economische perspectief wel zo richtinggevend zou moeten zijn als het gaat om het handhaven van wettelijke regels (Tyler, 1990; Wenzel, 2002b; Murphy, 2004). Als reactie op de beperkingen van en problemen met dit model, zoeken wetenschappers dan ook het laatste decennium naar alternatieve modellen voor nalevingsgedrag. Daarbij is het perspectief enigszins verschoven van ‘wanneer of waarom overtreden mensen een bepaalde regel’ naar ‘wanneer of waarom houden mensen zich aan de regels’ (Alm, McClelland en Schulze, 1999).

Sociale normen

Vanuit het economische afschrikkingsmodel wordt geen effect op nalevingsgedrag verwacht van het gedrag van anderen. Dit perspectief gaat ervan uit dat mensen individueel, op basis van de verwachte economische consequenties van overtreding of naleving, besluiten of ze zich al dan niet aan de regels houden. Toch blijkt uit onderzoek dat de opvattingen en het gedrag van anderen, of de ideeën die iemand daarover heeft, van grote invloed zijn op nalevingsgedrag.

Scholz en Lubell (1998) gingen na of vertrouwen in de overheid en vertrouwen dat andere belastingplichtigen ook hun deel aan belastingen zullen afstaan, van invloed zijn op de mate van naleving van belastingregels. Doel van het onderzoek was om te laten zien dat vertrouwen een rol speelt, zelfs als wordt gecontroleerd voor de gevoelde plicht om belasting te betalen en de angst om voor overtreding te worden gepakt. Zowel vertrouwen in andere burgers als vertrouwen in de overheid bleken positief van invloed op 'belastingcompliance'. Dit bleek ook als rekening werd gehouden met verschillen in geïnternaliseerde gevoelens van verplichting om belasting te betalen en de angst om voor belastingontduiking te worden gepakt. Dit bevestigt het beeld dat burgers eerder hun verplichtingen nakomen, ondanks de verleiding om zich daaraan te onttrekken, wanneer ze erop vertrouwen dat andere burgers en de overheid zich ook aan hun verplichtingen houden.

Uit onderzoek van Wenzel (2004) blijkt dat de sociale norm, dat wil zeggen hoe men denkt dat anderen staan tegenover naleving of ontduiking van belastingregels, van invloed is op naleving van belastingregels. Dat is vooral het geval als die anderen een relevante groep vormen, ofwel als men zichzelf ziet als deel van die groep of zich met die groep identificeert. Ook uit ander onderzoek komt een relatie naar voren tussen wat men denkt dat anderen doen of vinden als het gaat om het betalen van belastingen en de eigen houding met betrekking tot belastingontduiking (bijvoorbeeld De Juan, Lasheras en Mayo, 1994; Webley, Cole en Eidjar, 2001). Dat wil zeggen, mensen met een non-compliance houding hebben meer het idee dat anderen zich niet aan de belastingregels houden. Dit effect is consistent en sterker als het daarbij gaat om vrienden en bekenden dan als het gaat om belastingbetalers in het algemeen (Brooks en Doob, 1990; Hasseldine, Kaplan en Fuller, 1994).

Met betrekking tot sociale normen kunnen we een onderscheid maken tussen enerzijds waargenomen of descriptieve normen, ofwel wat anderen doen of wat we denken dat anderen doen, en anderzijds voorgeschreven of prescriptieve normen, ofwel wat anderen vinden van bepaald gedrag of wat we denken dat ze daarvan vinden. Omdat mensen uit descriptieve normen afleiden wat anderen vinden en uit prescriptieve normen ideeën vormen over wat anderen doen, is het onderscheid tussen beide soorten sociale normen niet altijd even scherp te maken. In onderzoek worden ze dan ook wel samengetrokken, alhoewel ze niet in alle situaties een even sterk effect op gedrag hoeven hebben (Reno, Cialdini en Kallgren, 1993).

Sociale normen hebben een grote invloed op gedrag en dat geldt dus ook voor nalevingsgedrag (Cialdini, 1989). In beïnvloedingscampagnes, bijvoorbeeld in de vorm van feedback over snelheidsovertredingen, wordt hier dan ook wel gebruik van gemaakt. Dan gaat het om informatie over wat de meeste mensen doen, ofwel informatie over wat de consensus is met betrekking tot bepaald gedrag. Van der Pligt, Van Harreveld en Koomen (in voorbereiding) noemen twee redenen die de literatuur noemt waarom consensusinformatie invloed heeft op gedrag. Ten eerste gedraagt men zich bij voorkeur als anderen om uitsluiting te voorkomen (Asch, 1956) en ten tweede verschaft het gedrag van de meerderheid een soort bewijs van de juistheid van het gedrag in de desbetreffende omstandigheid (Cialdini, 2001).

Interne norm (persoonlijke norm)

De interne norm is waarschijnlijk de belangrijkste bepalende factor als het gaat om doelbewust gedrag. Onderzoek laat zien dat de eigen morele standaarden of interne norm in sterke mate bepalen of iemand zich al dan niet schuldig maakt aan bepaalde overtredingen en vergrijpen

(zie Wenzel, 2002a en Van der Pligt, Van Harreveld en Koomen, in voorbereiding). Bovendien blijkt dat in uiteenlopende domeinen van regelgeving interne normen sterker van invloed zijn op het al dan niet naleven van wettelijke regels dan elementen van afschrikking (zoals pakkans en ernst van de sancties) (Schwartz en Orleans, 1967; Grasmick en Bursik, 1990; Burkett en Ward, 1993; Paternoster en Simpson, 1996). Daarnaast blijkt dat invloed van interne normen ook sterker kan zijn dan invloed vanuit de sociale omgeving (Varma en Doob, 1998). Iemands interne norm of persoonlijke moraal met betrekking tot regelnaleving of regel-overtreding komt niet van de ene op de andere dag tot stand. Deze is gebaseerd op centrale waarden en wordt gevormd onder invloed van langer durende socialisatieprocessen. De interne norm is daarom niet eenvoudig te beïnvloeden. Wel is gesuggereerd dat door al bestaande interne normen saillant te maken of door deze normen en het gewenste gedrag met elkaar in verband te brengen, naleving kan worden gestimuleerd (bijvoorbeeld Cialdini, 1989).

Combinaties van motieven

De laatste jaren groeit de aandacht voor het effect van specifieke combinaties van motieven op regelnaleving. Dit wordt vooral ingegeven door bevindingen die erop wijzen dat motieven elkaar kunnen ondermijnen. Zo kan het vergroten van of wijzen op economische afschrikking de mate van regelnaleving verkleinen bij mensen die intrinsiek gemotiveerd zijn om zich aan die regel(s) te houden (Bohnet, Frey en Huck, 2001; Frey, 2003; Goslinga, Denkers en Verboon, 2004). Bovendien laat experimenteel onderzoek zien dat het effect van afschrikking afhankelijk kan zijn van de geldende sociale normen. Zijn sociale normen compliant, dan heeft afschrikking beduidend minder effect dan wanneer sociale normen non-compliant zijn (Denkens, Van der Meer en Van Bommel, 2003). Uit een grote mate van afschrikking kunnen normadressanten ook afleiden dat regel-overtreding de norm is. Langs die weg kan afschrikking regelnaleving ondermijnen (zie Lederman, 2003).

Het effect dat afschrikking heeft, lijkt dus mede afhankelijk van iemands interne norm en de normen in de omgeving. De tegenstrijdige onderzoeksresultaten waar het gaat om het effect van afschrikking, zouden (mede) veroorzaakt kunnen worden door dergelijke interfererende effecten van verschillende motieven (vergelijk Kirchner, 2005). Bovendien suggereert onderzoek ook dat de invloed van sociale normen op nalevingsgedrag niet los staat van iemands interne norm (Wenzel, 2004). Het lijkt dus van belang om in onderzoek tegelijkertijd aandacht te besteden aan de drie genoemde motivationele mechanismen: economische motieven, sociale normen en interne normen.

Andere determinanten van regelnaleving

Een aantal andere factoren of groepen van factoren die van belang worden geacht voor nalevingsgedrag laten zich minder gemakkelijk onder een van de drie bovenstaande motieven plaatsen. Het gaat hierbij om structurele en contextuele factoren die vaak met meerdere van de motieven tegelijkertijd te maken hebben. We richten ons hier vooral op regelnaleving door ondernemers en maken in deze factoren een onderscheid tussen a) de omgeving van de onderneming en b) de regulering en handhaving (zie Huisman, 2001; Van den Berg, 2002; Huisman en Beukelman, in voorbereiding).

De omgeving van een bedrijf is ook van invloed op het gedrag van een bedrijf. Van belang lijken in dit verband onder andere de concurrentiepositie en de relatie tot de branche waarin de

onderneming actief is en de contacten en relaties met andere branches. Bedrijven die actief zijn op dezelfde markt, zijn vaak concurrenten van elkaar. Daarin kan een motief voor fraude besloten liggen. Sterke cohesie of verbondenheid binnen een branche kan regelnaleving bevorderen als dit de heersende norm is. Ook kan een grote sociale druk regelovertreiding in stand houden of doen toenemen als regelnaleving niet de sociale norm is. In dit derde onderzoek van Fraude in Beeld richten we daarom de aandacht ook op de financieel-economische situatie van de onderneming en op de relatie van de onderneming met de omgeving. We zullen nagaan in hoeverre de financieel-economische situatie en de verbondenheid met ondernemers uit de eigen branche en met ondernemers buiten de eigen branche gerelateerd zijn aan nalevingsgedrag.

Ook de hoeveelheid en het soort regels en de manier van handhaving door de overheid zijn van invloed op regelnaleving door bedrijven. Naarmate regels meer belemmeringen meebrengen voor de bedrijfsvoering en naarmate er meer mogelijkheden zijn regels te overtreden, zal naleving meer onder druk kunnen komen. Gebrek aan handhaving kan resulteren in regelovertreiding, bijvoorbeeld omdat de wettelijke norm daardoor niet belangrijk wordt geacht of het niveau van afschrikking laag is. Een slechte of onrechtvaardige behandeling door handhavers of een ongeloofwaardige overheid die haar eigen regels niet naleeft, zullen regelnaleving ondermijnen (bijvoorbeeld Tyler, 1990; Murphy, 2004). Om meer zicht te krijgen op deze mogelijke invloeden op het nalevingsgedrag van ondernemers en de relatieve sterkte ervan, zal dit onderzoek nagaan of ondernemers ooit merkbaar zijn gecontroleerd door handhavende instanties en in hoeverre zij de manier waarop zij door handhavers zijn behandeld, rechtvaardig vonden.

4.1.2 Doel en onderzoeksvragen

Naarmate handhavers beter in staat zijn handhavingsinstrumenten (inclusief acties, interventies) in te zetten die regelnaleving bevorderen, neemt de effectiviteit van de handhaving toe. In dit onderzoek wordt daarom getracht te achterhalen wat de determinanten en mechanismen zijn die ten grondslag liggen aan regelnaleving of regelovertreiding door ondernemers.

Wetenschappelijk onderzoek naar determinanten van nalevingsgedrag heeft zich voornamelijk geconcentreerd op het economische afschrikingsmodel. Minder aandacht is uitgegaan naar sociale normen en persoonlijke of interne normen. Ook is nog weinig onderzoek gericht geweest op combinaties van motieven die van invloed zijn op nalevingsgedrag. Bovendien richt relatief weinig onderzoek zich op regelnaleving door ondernemingen (zie Huisman en Beukelman, in voorbereiding), terwijl zeer veel regelgeving ondernemers en ondernemingen betreft.

Op basis van de besproken literatuur veronderstellen we dat de mate van regelnaleving/ overtreiding voortkomt uit drie motieven: economische motieven (afschrikking), sociale normen en interne normen. Alle drie kunnen ze regelnaleving of juist regelovertreiding bevorderen. Zij kunnen elkaar daarbij ondermijnen of versterken. Daarom ook gaan we ervan uit dat de combinaties van motieven boven de directe effecten iets toevoegen aan het verklaren van nalevingsgedrag van ondernemers. Ook zal dit onderzoek bezien of andere mogelijke

determinanten van regelovertreiding naast of boven de genoemde motieven verklarende waarde hebben voor het nalevingsgedrag van ondernemers.

Belangrijke vragen voor handhavers zijn daarbij of determinanten hetzelfde zijn voor verschillende domeinen van regelgeving en of er verschillen zijn tussen soorten bedrijven of de branches waarin zij actief zijn. We gaan daarom na of er verschillen zijn in de mechanismen achter nalevingsgedrag tussen de in onderzoek 2 onderscheiden fraudeclusters en tussen verschillende domeinen van regelgeving. Bovendien bekijken we of bepaalde kenmerken van de ondernemer of onderneming gerelateerd zijn aan (de mate van) regelnaleving of -overtreding. Doel daarvan is aanwijzingen te vinden waar handhaving zich op moet richten. Dat wil zeggen: welke motieven en mechanismen spelen een rol en op welke noemer zouden ondernemers moeten worden gedifferentieerd voor een afgestemde aanpak (soorten ondernemers, clusters of domein van regels)?

4.2 Methode van dataverzameling en beschrijving van de resultaten

4.2.1 Procedure

Voor het onderzoek zijn in de periode eind 2005 tot begin 2006 telefonisch 1509 eigenaren, directeuren of andere hooggeplaatsten van ondernemingen geïnterviewd. De uitvoering van het telefonisch enquêteren was in handen van een marktonderzoeksbureau. Er is gebruikgemaakt van een voorgestructureerde vragenlijst.

Het bureau vroeg de ondernemers mee te werken aan een onderzoek dat zij uitvoerden in opdracht van de betrokken vijf ministeries. Zij deelden de ondernemers mee dat het interview betrekking zou hebben op het omgaan met regelgeving en knelpunten en problemen van het ondernemerschap.

Het veldwerk is uitgevoerd door ervaren interviewers. Zij zijn voor aanvang van het veldwerk door de projectleiding mondeling geïnstrueerd en hebben een toelichting op schrift ontvangen. Het veldwerk vond plaats in de periode december 2005 tot januari 2006, waarbij in de kerstperiode geen gesprekken zijn gehouden. De gesprekken duurden gemiddeld ongeveer twintig minuten.

De vragenlijst bestond uit ongeveer negentig vragen, die voor het grootste deel een gesloten antwoordmogelijkheid kenden. Met de vragenlijst is een aantal achtergrondkenmerken van de onderneming en de ondernemer vastgesteld, evenals verschillende opvattingen, houdingen, ervaringen en gedragsintenties¹⁷ met betrekking tot het naleven van wettelijke regels. Enkele vragen zijn alleen gesteld als uit een eerder antwoord bleek dat de vraag van toepassing was op de respondent. In een enkel geval weigerde een ondernemer een vraag te beantwoorden of

¹⁷ We benadrukken dat het hierbij gaat om 'intenties' tot gedrag, niet om feitelijke gedragingen. Het is onze vooronderstelling dat wanneer sprake is van een intentie tot regelnaleving of regelovertreiding de kans op dat gedrag zal vergroten.

moest deze het antwoord schuldig blijven. Daardoor konden niet altijd de antwoorden van 1509 ondernemers worden geregistreerd.

4.2.2 Steekproef en respons

Voor het onderzoek is een steekproef getrokken uit het bedrijvenbestand van het onderzoeksbureau. Om te garanderen dat er per cluster voldoende ondernemers in het onderzoek zouden zitten om gefundeerde uitspraken over mogelijke verschillen tussen clusters te kunnen doen, is de steekproef gestratificeerd naar cluster (en één branche) en naar grootte van de onderneming in aantallen werknemers. Dit is gebeurd op basis van gegevens van de Belastingdienst. In tabel 4.1 zijn enkele kerncijfers over populatie en steekproef samengevat.

Tabel 4.1 *Populatie en steekproef*

	Populatie Belastingdienst	Percentage	Beoogde steekproef	Percentage	Gerealiseerd	Percentage
Koppelbaas	37.559	5,3%	130	8,7%	130	8%
Afnemers van arbeid	88.682	12,5%	200	13,3%	200	13%
Product- en bedrijfsvoering	45.500	6,4%	130	8,7%	132	9%
Grote-bouw	21.315	3,0%	130	8,7%	130	9%
Kennis en constructies	398.368	56,0%	500	33,3%	504	33%
Dekmantel	46.219	6,5%	140	10,7%	140	9%
Recreant	20.316	2,9%	130	8,7%	132	9%
Adviesbureaus (branche)	53.465	7,5%	140	10,7%	141	9%
Totaal	711.604	100%	1.500	100%	1.509	100%

In totaal zijn 5.091 ondernemingen benaderd. Door 1.112 ondernemers is deelname aan het onderzoek geweigerd (22%). Verder konden 1.245 ondernemers niet worden bereikt (25%) en konden 63 ondernemers vanwege problemen met de taal niet worden geïnterviewd (1%). Als een stratificatiecel vol was, is, als er al een afspraak stond, de afspraak afgezegd en geen gesprek meer gevoerd. Dit was het geval bij 1.162 ondernemers (30%). Uiteindelijk zijn 1.509 volledige interviews afgenomen (zie tabel 4.1). De respons, als we de afzeggingen en niet-bereikte ondernemers buiten beschouwing laten, is 58% ($1.509 / (1.509 + 1.112) \times 100\%$).

4.2.3 Respondenten

Met de vragenlijst zijn verschillende achtergrondkenmerken van de respondenten en hun onderneming geïnventariseerd. Te beginnen met de kenmerken van de onderneming worden ze hier kort besproken.

Kenmerken van de onderneming

De verdeling van de ondernemingen over de verschillende hoofdsectoren van de arbeidsmarkt staat in tabel 4.2. Zoals in de tabel is te zien, is een relatief groot deel van de ondernemingen (30%) actief op het terrein van verhuur of zakelijke dienstverlening. Daarna volgen de particuliere dienstverlening (15%) en de bouw (12%). Met minder dan 10% zijn ondernemingen vertegenwoordigd uit de detailhandel (9%), de landbouw, tuinbouw of visserij (7%), de horeca

(7%), de industrie (5%), vervoer, opslag of communicatie (4%), de financiële dienstverlening (4%), de groothandel (3%) en de reparatie van consumentenartikelen (2%).

Tabel 4.2 *Hoofdsector waarbinnen het bedrijf actief is*

	Aantal	Percentage
Bouw	179	12%
Detailhandel	139	9%
Financiële dienstverlening	67	4%
Groothandel	51	3%
Horeca	111	7%
Industrie	77	5%
Landbouw, tuinbouw of visserij	109	7%
Reparatie	31	2%
Particuliere dienstverlening	225	15%
Vervoer, opslag of communicatie	63	4%
Verhuur of zakelijke dienstverlening	457	30%
Totaal	1.509	100%

Precies de helft van de ondernemingen heeft de vorm van een BV (tabel 4.3).

Tabel 4.3 *Rechtsvorm van de onderneming*

	Aantal	Percentage
BV	759	50%
Vof	228	15%
Eenmanszaak	374	25%
NV	10	1%
Anders	138	9%
Totaal	1.509	100%

In een kwart van de gevallen betreft het een eenmanszaak. Vennootschappen onder firma (15%) en vooral NV's (1%) maken een kleiner deel van de ondernemingen in dit onderzoek uit.

In bijna een kwart van de gevallen (23%) gaat het om een onderneming met één werkzaam persoon. Grotere ondernemingen – met honderd of meer werkzame personen – zijn minder vertegenwoordigd in de steekproef (12%). Het grootste deel van de ondernemingen bestaat uit twee tot vijftig personen (60%) (tabel 4.4). Deze verdeling hangt uiteraard samen met het bestand waaruit de steekproef voor het onderzoek is getrokken.

Nadere analyse leert dat we onder de eenmanszaken voor het grootste deel ondernemingen met maar één werkzaam persoon aantreffen, terwijl vooral onder de BV's en NV's de grotere bedrijven zitten.

Tabel 4.4 *Grootte van de onderneming in totaal aantal werkzame personen*

	Aantal	Percentage
1	353	23%
2 – 4	301	20%
5 – 9	209	14%
10 – 49	391	26%
50 – 99	72	5%
100 of meer	182	12%
Totaal	1.508	100%

Gemiddeld ligt de omzet van de ondernemingen in het onderzoek tussen 500.000 en 1.000.000 euro (zie ook tabel 4.5).

Tabel 4.5 *Omzet van de onderneming (in euro's)*

	Aantal	Percentage
Minder dan 25.000	105	8%
25.000 - 50.000	103	8%
50.000 - 250.000	237	17%
250.000 - 500.000	165	12%
500.000 - 1.000.000	158	12%
1.000.000 - 2.500.000	194	14%
2.500.000 - 5.000.000	121	9%
5.000.000 - 25.000.000	178	13%
25.000.000 - 50.000.000	47	4%
50.000.000 - 250.000.000	39	3%
Meer dan 250.000.000	14	1%
Totaal	1.361	100%

De gemiddelde omzet ligt bij de eenmanszaken lager en vooral bij de NV's maar ook bij de BV's hoger dan het gemiddelde over het totaal.

Financieel-economische situatie van de onderneming

Met drie vragen is gepeild hoe de *financieel-economische situatie* is van de onderneming van de respondent. Gevraagd is of de financieel-economische situatie (1) 'zeer slecht' tot (7) 'zeer goed' is, of de financieel-economische situatie (1) 'veel slechter' tot (7) 'veel beter' is ten opzichte van voorgaande jaren en of de financieel-economische situatie (1) 'veel slechter' tot (7) 'veel beter' is ten opzichte van andere ondernemingen binnen de branche.

Tabel 4.6 *Financieel-economische situatie*

	(zeer) slecht	neutraal	(zeer) goed	M
Huidige financieel-economische situatie	12%	15%	73%	5,18
Financieel-economische situatie ten opzichte van voorgaande jaren	16%	25%	59%	4,84
Financieel-economische situatie ten opzichte van andere ondernemingen binnen de branche	10%	27%	63%	4,91

Naar eigen zeggen gaat het de meeste ondernemingen financieel goed of zeer goed (73%). Ook doet meer dan de helft van de ondernemingen het beter dan in voorgaande jaren en ook beter in vergelijking met andere ondernemingen binnen de eigen branche. Een kleine groep ondernemingen geeft echter te kennen dat het huidige financieel-economische plaatje er niet rooskleurig uitziet en dat ook in vergelijking met voorgaande jaren of andere ondernemers binnen de eigen branche weinig reden is voor optimisme (tabel 4.6).

Voor de verdere analyses zijn de drie vragen over de financieel-economische positie gecombineerd tot één index voor de financieel-economische situatie van de onderneming (Cronbach's alpha = .69).

Kenmerken van de ondernemer

Tabel 4.7 *Functie*

	Aantal	Percentage
Directeur/eigenaar	1.323	88%
Adjunct-directeur	32	2%
Financieel directeur/controller	52	3%
Anders	102	7%
Totaal	1.509	100%

In veruit de meeste gevallen (88%) is de ondervraagde de directeur of eigenaar van de onderneming (tabel 4.7).

Het merendeel van de respondenten (81%) is ten minste drie jaar werkzaam in de onderneming (tabel 4.8).

Tabel 4.8 *Aantal jaren werkzaam in onderneming*

	Aantal	Percentage
Korter dan 1 jaar	87	6%
1 tot 2 jaar	111	7%
2 tot 3 jaar	93	6%
3 tot 5 jaar	176	12%
5 tot 10 jaar	331	22%
10 tot 15 jaar	247	16%
15 jaar of langer	463	31%
Totaal	1.508	100%

4.2.4 Verdere operationalisaties

De vragenlijst bevatte verder verschillende items die beoogden de mate van en de motieven en de context voor regel naleving of regel overtreding vast te stellen. Deze paragraaf bespreekt de vragen en de gegeven antwoorden. Ook wordt beschreven hoe de antwoorden zijn bewerkt of gecombineerd voor de verdere analyses.

Verbondenheid

De vragenlijst bevatte vijf vragen over de verbondenheid van de ondernemer met de branche en met andere ondernemers. Drie daarvan betroffen de verbondenheid met de eigen branche of ondernemers binnen de eigen branche (bijvoorbeeld 'In hoeverre voelt u zich verbonden met andere ondernemers binnen uw branche?') en twee de verbondenheid met ondernemers buiten de eigen branche (bijvoorbeeld 'In hoeverre voelt u zich verbonden met andere ondernemers buiten uw branche?'). Antwoorden zijn gescoord op 7-puntenschalen.

Tabel 4.9 *Verbondenheid*

	(zeer) weinig/zwak	neutraal	(zeer) veel/sterk	M
Hoeveel contact hebt u met andere ondernemers binnen uw branche?	32%	15%	53%	4,37
Hoeveel contact hebt u met andere ondernemers buiten uw branche?	42%	16%	42%	3,96
In hoeverre voelt u zich verbonden met andere ondernemers binnen uw branche?	34%	16%	50%	4,24
In hoeverre voelt u zich verbonden met andere ondernemers buiten uw branche?	44%	19%	37%	3,77
In hoeverre voelt u zich in het algemeen verbonden met uw branche?	11%	12%	77%	5,44

Ruim driekwart van de ondervraagde ondernemers voelt zich sterk of zeer sterk verbonden met zijn of haar eigen branche. De respondenten hebben in het algemeen wat vaker contact met andere ondernemers binnen hun eigen branche dan met andere ondernemers buiten de eigen branche. Ook voelen zij zich wat sterker verbonden met ondernemers binnen hun branche dan met ondernemers buiten hun eigen branche. In hoeverre contacten en verbondenheid vooral beperkt blijven tot de eigen branche of ook met ondernemers buiten de eigen branche plaatsvinden, zal ook samenhangen met de branche en de aard van de activiteiten van de onderneming.

We hebben een principale componentenanalyse uitgevoerd om de onderliggende factorstructuur bloot te leggen. Daaruit kwamen twee factoren die samen 73% van de variantie in de vijf items verklaarden (zie tabel 4.10). De eerste factor is gevormd door de drie items die de verbondenheid met (ondernemers binnen) de eigen branche betroffen. De interne consistentie van deze drie items was goed (Cronbach's alpha is .75). De tweede factor is gevormd door de twee vragen over de verbondenheid met ondernemers buiten de eigen branche (Cronbach's alpha is .80).

Tabel 4.10 Resultaten principale componentenanalyse

	Factorloadingen	
	I	II
Mate waarin er contact is met andere ondernemers binnen de branche	.82	-
Mate waarin er contact is met andere ondernemers buiten de branche	-	.91
Mate waarin men zich verbonden voelt met andere ondernemers binnen de branche	.86	-
Mate waarin men zich verbonden voelt met andere ondernemers buiten de branche	-	.90
Mate waarin men zich in het algemeen verbonden voelt met de eigen branche	.75	-
Eigenwaarde	1,99	1,67
Percentage variantie (na varimax rotatie)	39,87	33,37

Noot: alleen factorloadingen groter dan .15 zijn weergegeven.

Voor zowel de verbondenheid met de eigen branche als voor de verbondenheid met ondernemers buiten de eigen branche is een schaal geconstrueerd op basis van de gemiddelde score. Een hogere score betekent in beide gevallen een sterkere verbondenheid.

Mogelijkheden tot regelovertrading

We hebben vastgesteld in hoeverre het als ondernemer mogelijk is om de Nederlandse regelgeving niet na te leven. Daartoe is van zeven domeinen van regelovertrading gevraagd in hoeverre het mogelijk is om regels op dat domein te overtreden. Daarbij ging het om a) te weinig belasting opgeven, b) milieuregels overtreden, c) toelagen, subsidies of vergunningen onrechtmatig aanvragen, d) import-, export- of transportregels overtreden, e) niet-toegestane middelen of stoffen of illegale software gebruiken, f) illegale werknemers in dienst hebben, en g) personeel zwart uitbetalen. Antwoorden zijn bij iedere vraag gescoord op een 7-punten-schaal, lopend van (1) 'volstrekt onmogelijk' tot (7) 'zeer goed mogelijk'.¹⁸

Tabel 4.11 Mogelijkheden

In hoeverre is het voor ondernemingen als de uwe mogelijk om ...	(volstrekt onmogelijk)	neutraal	(zeer goed) mogelijk	M
Te weinig belasting op te geven	60%	7%	33%	3,22
Milieuregels te overtreden	45%	13%	42%	3,91
Toelagen, subsidies of vergunningen onrechtmatig aan te vragen	62%	14%	22%	3,12
Import-, export- of transportregels te overtreden	53%	13%	34%	3,57
Niet-toegestane middelen of stoffen of illegale software te gebruiken	33%	12%	55%	4,50
Illegale werknemers in dienst te hebben	66%	9%	25%	2,91
Personeel zwart uit te betalen	56%	9%	35%	3,44

¹⁸ Bij drie domeinen van regelgeving is eerst vastgesteld of men daar als ondernemer momenteel, in het verleden of in de toekomst mee te maken heeft. Dit zijn het aanvragen van toelagen, subsidies of vergunningen; import, export of transport; regelgeving met betrekking tot het milieu. Had men daar niet mee te maken, dan zijn verdere vragen over dat domein van regelgeving niet gesteld.

De ervaren mogelijkheden om regels te overtreden verschillen per domein van regelgeving. De meeste mogelijkheden ziet men als het gaat om het gebruik van niet-toegestane middelen of illegale software. Meer dan de helft van de ondervraagde ondernemers (55%) geeft aan dat het overtreden van dergelijke regels (zeer) goed mogelijk is. Vier op de tien ondernemers (42%) zien mogelijkheden om milieuregels te overtreden. Steeds rond een derde van de respondenten acht het (goed) mogelijk om import-, export- of vervoersregels te overtreden, om personeel zwart uit te betalen en om te weinig belasting op te geven. Meer dan de helft acht het overtreden van dergelijke regels (volstrekt) onmogelijk. De minste mogelijkheden om regels te overtreden zien de ondernemers als het gaat om het in dienst hebben van illegale werknemers en het onrechtmatig aanvragen van toelagen, subsidies of vergunningen. Rond twee derde van de ondernemers acht het (volstrekt) onmogelijk om deze regels te overtreden.

Alhoewel de mogelijkheden om regels te overtreden verschillen tussen de zeven domeinen van regelgeving, zijn de antwoorden op de zeven vragen naar mogelijkheden zeer consistent. Dat wil zeggen, respondenten die (veel) mogelijkheden zien om regels te overtreden, die mogelijkheden zien bij alle zeven voorgelegde domeinen van regelgeving. Omgekeerd geldt voor de respondenten die geen mogelijkheden zien, dat zij geen mogelijkheden zien op alle zeven domeinen van regelgeving. Voor de verdere analyses konden de antwoorden dan ook worden samengevoegd tot een gecombineerde schaal voor mogelijkheden voor regelovertreding. De schaal is geconstrueerd door de antwoorden op de zeven items op te tellen en te delen door het totaal aantal items. Cronbach's alpha is .89.

Belemmeringen

Met twee vragen is geïnventariseerd in hoeverre ondernemers zich belemmerd voelen door wetten en regels en de administratieve verplichtingen die daaraan verbonden zijn. Antwoorden zijn gescoord op een 7-puntenschaal, lopend van (1) 'volstrekt niet' tot (7) 'volstrekt wel'.

Zes op de tien ondernemers voelen zich belemmerd door wetten en regels en zeven op de tien voelen zich belemmerd door administratieve lasten (tabel 4.12). Bijna drie op de tien ondernemers (27%) zeggen zich niet belemmerd te voelen door wetten en regels en twee op de tien niet door administratieve lasten.

Tabel 4.12 *Belemmeringen*

<i>In hoeverre voelt u zich als ondernemer belemmerd door ...</i>				
	(volstrekt) niet	neutraal	(volstrekt) wel	M
Wetten en regels	27%	13%	60%	4,60
Administratieve lasten	19%	11%	70%	5,06

Omdat er een grote mate van consistentie was tussen de antwoorden op de beide vragen naar belemmeringen door regelgeving (Cronbach's alpha is .75) konden de vragen worden samen genomen tot een schaal.

Contacten met handhavende diensten

Vastgesteld is in hoeverre ondernemers contact hebben met organisaties die zich bezighouden met handhaving van wetten en regels. Daartoe is voor zestien handhavende diensten gevraagd

of het bedrijf in het verleden door die instantie merkbaar is gecontroleerd. De handhavende organisaties waarover deze vraag is gesteld, zijn de Belastingdienst, de FIOD of ECD, de UWV, de AID, het ministerie van VROM, de politie, de douane, de NMa, de SIOD, de Arbeidsinspectie, het productschap, de Voedsel en Waren Autoriteit, de brandweer, de gemeente, de provincie en Bouw- en woningtoezicht. Men kon antwoorden met (1) 'nog nooit', (2) 'één keer', (3) '2 tot 5 keer' of (4) '5 keer of vaker' (zie tabel 4.13).

Tabel 4.13 *Contact met handhavers*

<i>Is uw bedrijf in het verleden merkbaar gecontroleerd door ...</i>	nog nooit	1 keer	2 tot 5 keer	5 keer of vaker
AID	89%	4%	5%	2%
Arbeidsinspectie	65%	15%	16%	4%
Belastingdienst	31%	24%	31%	14%
Brandweer	54%	18%	18%	10%
Bouw- en woningtoezicht	73%	10%	11%	5%
Douane	88%	5%	4%	3%
FIOD of Economische Controle Dienst	90%	7%	2%	1%
Gemeente	53%	15%	21%	11%
Ministerie van VROM	89%	5%	4%	2%
NMa	96%	3%	2%	0%
Politie	83%	7%	7%	4%
Productschap	91%	3%	4%	2%
Provincie	90%	4%	4%	3%
SIOD	97%	2%	1%	0%
UWV	53%	19%	21%	8%
Voedsel en Waren Autoriteit	81%	4%	6%	8%

De overgrote meerderheid van de ondernemingen (steeds meer dan 80%) is nog nooit merkbaar gecontroleerd door de FIOD-ECD, de AID, het ministerie van VROM, de politie, de douane, de NMa, de SIOD, het productschap, de Voedsel en warenautoriteit en de provincie. Wat meer ondernemingen, maar niet meer dan de helft, zijn ooit merkbaar gecontroleerd door de UWV, de Arbeidsinspectie, de brandweer, de gemeente en Bouw- en woningtoezicht. Alleen door de Belastingdienst is meer dan de helft van de ondernemingen (zelfs meer dan twee derde) ooit merkbaar gecontroleerd.

Voor verdere analyses is de totale contactfrequentie met handhavende diensten berekend door voor iedere ondernemer de scores op te tellen en te delen door het totaal aantal diensten waarmee de ondernemer in het verleden contact heeft gehad. De hoge interne consistentie van de items (Cronbach's alpha is .82) geeft aan dat als een ondernemer contact heeft gehad met een handhavende instantie, hij in de regel ook contact had met andere handhavende instanties. Had hij geen contact, dan gold dat in de regel voor alle handhavende instanties. Voor de verdere analyses is de schaal daarom teruggebracht tot twee categorieën: geen contact gehad met handhavende instanties versus wel contact gehad met handhavende instanties. In totaal hadden 228 ondernemingen nooit contact gehad met een handhavende instantie, dat is 15% van de ondernemingen in dit onderzoek. De overige ondernemingen zijn wel eens of vaker door een of meerdere handhavende instanties gecontroleerd.

Behandeling door handhavers

Met drie vragen is een beeld verkregen hoe de ondernemers zich behandeld voelen door handhavende diensten. Deze vragen zijn alleen voorgelegd aan ondernemers die wel eens merkbaar door een handhavende instantie zijn gecontroleerd. Gevraagd is in hoeverre men vindt dat medewerkers van handhavende diensten de onderneming eerlijk, onbevooroordeeld en deskundig behandelen. De antwoorden op deze drie vragen zijn gescoord op een 7-puntenschaal, lopend van (1) 'volstrekt niet' tot (7) 'volstrekt wel'.

Tabel 4.14 *Ervaren wijze van behandeling door handhavers*

	(volstrekt niet	neutraal	(volstrekt wel	M
Hoe eerlijk behandelen medewerkers van handhavende instanties uw onderneming?	11%	25%	64%	5,31
Hoe onbevooroordeeld behandelen medewerkers van handhavende instanties uw onderneming?	21%	18%	61%	4,83
Hoe deskundig zijn medewerkers van handhavende instanties die uw onderneming behandelen?	12%	17%	71%	4,64

Rond twee derde van de ondervraagde ondernemers is van mening dat medewerkers van handhavende instanties hun onderneming eerlijk behandelen (64%), onbevooroordeeld behandelen (61%) en deskundig zijn (71%). Eén op de tien ondernemers voelt zich echter niet eerlijk behandeld en vindt medewerkers van handhavende instanties niet deskundig. Twee op de tien ondernemers vinden dat medewerkers van handhavende instanties hun onderneming niet onbevooroordeeld behandelen.

De antwoorden op deze drie vragen hadden voldoende interne consistentie (Cronbach's alpha is .69) om op basis van het gemiddelde van de antwoorden één schaal voor de behandeling door handhavers te construeren.

Interne norm

Met vijf items is de algemene interne norm met betrekking tot het naleven van regels vastgesteld. Voorbeelden van deze vragen zijn 'Ik houd mij altijd en in alle situaties aan de regels' en 'Een klein beetje van de regels afwijken kan geen kwaad'. Bij alle vijf vragen kon antwoord worden gegeven op een 7-puntenschaal, lopend van (1) 'helemaal niet mee eens' tot (7) 'helemaal mee eens'.

Zoals ook in tabel 4.15 is te zien, geeft een ruime meerderheid van de ondervraagde ondernemers (86%) aan zich altijd en in alle situaties aan de regels te houden. Ook is driekwart van hen het (volstrekt) niet eens met de gedachte dat als niemand het ziet, je een regel net zo goed aan je laars kunt lappen. Voorts zeggen de meeste ondernemers (71%) zich onprettig te voelen bij het overtreden van een regel en zich moreel verplicht te voelen alle regels na te leven (81%). Met de wat genuanceerder uitgedrukte stelling 'een klein beetje van de regels afwijken kan geen kwaad' stemt de helft (49%) van de respondenten in.

Tabel 4.15 *Interne norm*

	(helemaal) niet mee eens	neutraal	(helemaal) mee eens	M
Ik houd mij altijd en in alle situaties aan de regels	7%	7%	86%	5,78
Als niemand het ziet of merkt, dan kun je een regel net zo goed aan je laars lappen	75%	5%	20%	2,43
Ik zou me erg onprettig voelen als ik een regel zou overtreden	20%	9%	71%	5,25
Ik voel mij moreel verplicht mij aan alle regels te houden	12%	7%	81%	5,61
Een klein beetje van de regels afwijken kan geen kwaad	34%	7%	49%	4,37

Alhoewel de laatst genoemde vraag een licht afwijkend antwoordpatroon kent, bleken de antwoorden op de vijf items voldoende intern consistent te zijn om ze te kunnen samennemen tot één index voor de interne norm (Cronbach's alpha is .71). Daarbij zijn de vragen zodanig samengenomen dat een lage score een zwakke interne norm weerspiegelt en een hoge score een sterke interne norm.

Sociale normen

Zowel de normen die de sociale omgeving voorschrijft als de normen die in de sociale omgeving worden waargenomen zijn met de vragenlijst geïnventariseerd. Om de *voorgescreven* sociale normen vast te stellen is van zeven domeinen van regelgeving vastgesteld hoe acceptabel of onacceptabel (andere) ondernemers binnen de branche overtreding ervan vinden. Gevraagd is hoe acceptabel ondernemers binnen de eigen branche het vinden als a) te weinig belasting wordt opgegeven, b) milieuregels worden overtreden, c) toelagen, subsidies of vergunningen onrechtmatig worden aangevraagd, d) import-, export- of transportregels worden overtreden, e) niet-toegestane middelen of stoffen of illegale software worden gebruikt, f) men illegale werknemers in dienst heeft, en g) personeel zwart wordt uitbetaald. Antwoorden zijn bij elke vraag gescoord op een 7-puntenschaal, lopend van (1) 'volstrekt onacceptabel' tot (7) 'volstrekt acceptabel'.

Tabel 4.16 *Prescriptieve normen*

	(volstrekt) onacceptabel	neutraal	(volstrekt) acceptabel	M
Te weinig belasting opgeven	69%	15%	16%	2,73
Milieuregels overtreden	70%	15%	15%	2,73
Toelagen, subsidies of vergunningen onrechtmatig aanvragen	77%	13%	10%	2,47
Import-, export- of transportregels overtreden	69%	15%	16%	2,78
Niet-toegestane middelen of stoffen of illegale software gebruiken	69%	16%	15%	2,73
Illegale werknemers in dienst hebben	85%	8%	7%	2,01
Personeel zwart uitbetalen	72%	13%	15%	2,58

Bij elk van de zeven soorten regels geeft een ruime meerderheid van de respondenten aan dat ondernemers binnen hun branche regelovertreding (volstrekt) onacceptabel vinden. Steeds minder dan 20% denkt dat ondernemers binnen hun branche regelovertreding op een van de domeinen acceptabel achten. Vooral van het in dienst hebben van illegale werknemers en het onrechtmatig aanvragen van toelagen, subsidies of vergunningen hebben ondernemers sterk het gevoel dat de sociale omgeving dit afwijst. Iets meer acceptatie is waargenomen als het gaat om het overtreden van import-, export- of transportregels, het opgeven van te weinig belasting, het overtreden van milieuregels en het gebruiken van niet-toegestane middelen of stoffen of illegale software.

Vervolgens is met betrekking tot dezelfde zeven overtredingen gevraagd te schatten welk deel van de ondernemers binnen de eigen branche de overtreding wel eens begaat. Hierbij kon worden geantwoord op een 7-puntenschaal, lopend van (1) 'niemand' tot (7) 'iedereen'.

Tabel 4.17 *Descriptieve normen*

<i>Welk deel van de ondernemers binnen uw branche begaat volgens u wel eens deze overtreding?</i>				
	minder dan de helft	ongeveer de helft	meer dan de helft	M
Te weinig belasting opgeven	81%	10%	9%	2,55
Milieuregels overtreden	79%	12%	9%	2,61
Toelagen, subsidies of vergunningen onrechtmatig aanvragen	92%	5%	3%	2,16
Import-, export- of transportregels overtreden	86%	6%	8%	2,40
Niet-toegestane middelen of stoffen of illegale software gebruiken	73%	13%	14%	2,80
Illegale werknemers in dienst hebben	96%	2%	2%	1,76
Personeel zwart uitbetalen	85%	7%	8%	2,32

Gevraagd naar een schatting van het deel van de ondernemers in de eigen branche dat de verschillende regels overtreedt, antwoordt ruim een kwart van de respondenten dat ten minste de helft van de collega-ondernemers wel eens niet-toegestane middelen of illegale software gebruikt. Daarmee is dit volgens ondernemers zelf de meest voorkomende vorm van regelovertreding in hun branche. Dit wordt gevolgd door overtreding van milieuregels, het opgeven van te weinig belasting, het overtreden van import-, export- of transportregels, het zwart uitbetalen van personeel, het onrechtmatig aanvragen van toelagen, subsidies of vergunningen en het in dienst hebben van illegale werknemers.

De veertien vragen over sociale normen zijn samengenomen tot een schaal (Cronbach's alpha = .89), waarbij een lage score een compliante sociale norm weergeeft en een hoge score een non-compliante sociale norm.

Afschrikking

Van dezelfde zeven domeinen van regelnaleving hebben wij vastgesteld hoe groot men de kans acht dat een handhavende instantie ontdekt dat bij een onderneming de regel is overtreden. Antwoorden zijn weer gescoord op een 7-puntenschaal, waarbij (1) 'een zeer kleine kans' betekende en (7) 'een zeer grote kans'.

Tabel 4.18 *Pakkans*

Hoe groot acht u de kans dat een handhavende instantie ontdekt dat er ...	(zeer) kleine kans	neutraal	(zeer) grote kans	M
Te weinig belasting is opgegeven	22%	13%	65%	4,93
Milieuregels zijn overtreden	32%	18%	50%	4,33
Toelagen, subsidies of vergunningen onrechtmatig zijn aangevraagd	27%	17%	56%	4,63
Import-, export- of transportregels zijn overtreden	34%	19%	47%	4,27
Niet-toegestane middelen of stoffen of illegale software zijn gebruikt	47%	17%	36%	3,79
Illegale werknemers in dienst zijn	26%	14%	60%	4,81
Personeel zwart is uitbetaald	41%	14%	45%	4,06

Van de zeven domeinen van regelgeving wordt de pakkans het hoogst ingeschat bij het opgeven van te weinig belasting; twee derde van de respondenten (65%) acht de kans groot of zeer groot dat een handhavende instantie ontdekt dat er te weinig belasting wordt opgegeven. Dit percentage komt goed overeen met onderzoek dat ieder jaar in opdracht van de Belastingdienst onder ondernemers wordt uitgevoerd (de zogenaamde Fiscale Monitor). Een iets kleiner percentage ondernemers (60%) denkt dat de kans (zeer) groot is dat een handhavende instantie ontdekt dat een onderneming illegale werknemers in dienst heeft. De ervaren pakkans is gemiddeld het kleinst als het gaat om het gebruik van niet toegestane middelen, stoffen of illegale software: ruim een derde van de ondernemers acht de kans (zeer) groot dat een handhavende instantie dergelijk gebruik ontdekt, terwijl krap de helft (47%) denkt dat de pakkans bij dergelijke overtredingen (zeer) klein is. Bij de overige soorten regels schat steeds rond de helft van de ondernemers de pakkans groot of zeer groot in, terwijl rond een derde de pakkans klein of zeer klein acht.

Afschrikking bestaat naast de kans dat de overtreding wordt opgemerkt, ook uit de ernst van de consequenties die op detectie kunnen of zullen volgen. Gevraagd is daarom ook hoe ernstig men denkt dat de gevolgen zijn als door een handhavende instantie is ontdekt dat een regel is overtreden. Ook hier is de vraag weer gesteld voor dezelfde zeven domeinen van regelgeving. De antwoordschaal liep daarbij van (1) 'helemaal niet ernstig' tot (7) 'heel ernstig'.

Bij alle voorgelegde soorten regels is ruim de helft of meer van de ondervraagde ondernemers van mening dat de consequenties ernstig zijn als een handhavende instantie overtreding ontdekt (tabel 4.19). Zij schatten de consequenties ernstig in als handhavers ontdekken dat er illegale werknemers in dienst zijn; 85% van de ondervraagde ondernemers acht in die situatie de gevolgen (heel) ernstig. Ook bij ontdekking van het zwart uitbetalen van personeel en te weinig belasting opgeven denkt een ruime meerderheid (76%) dat de gevolgen niet mals zijn. Een kwart van de ondernemers denkt dat bij het overtreden van import-, export- of transportregels en het gebruik van niet-toegestane middelen, stoffen of illegale software de consequenties niet ernstig zijn. Bij de overige domeinen van regelgeving is maximaal twee op de tien ondernemers van mening dat de consequenties na detectie niet ernstig zullen zijn.

Tabel 4.19 *Consequenties van regelovertrading*

Hoe ernstig schat u de gevolgen in voor een onderneming als de uwe wanneer een handhavende instantie ontdekt dat er bewust ...

	(helemaal) niet ernstig	neutraal	(heel) ernstig	M
Te weinig belasting is opgegeven	15%	9%	76%	5,48
Milieuregels zijn overtreden	18%	13%	69%	5,18
Toelagen, subsidies of vergunningen onrechtmatig zijn aangevraagd	20%	14%	66%	5,12
Import-, export- of transportregels zijn overtreden	25%	17%	58%	4,78
Niet-toegestane middelen of stoffen of illegale software zijn gebruikt	26%	15%	59%	4,75
Illegale werknemers in dienst zijn	10%	5%	85%	5,88
Personeel zwart is uitbetaald	15%	9%	76%	5,51

Voor verdere analyse is op basis van de vragen naar de pakkans en de ernst van de consequenties één maat voor de ervaren mate van afschrikking gecreëerd. Daartoe zijn de zeven items over de pakkans en de zeven items over de ernst van de gevolgen samengevoegd door ze op te tellen en te delen door het totaal aantal items. Zodoende ontstond een gecombineerde maat voor afschrikking, waarbij een lage score geen of weinig ervaren afschrikking weerspiegelt en een hoge score een grote mate van afschrikking representeert. De interne betrouwbaarheid van de schaal is uitstekend (Cronbach's alpha is .89).

Intentie tot regelovertrading

Met zeven items is de intentie tot het overtreden van wettelijke regels vastgesteld. Gevraagd is van zeven soorten regels of regelgeving hoe waarschijnlijk men het acht dat men als ondernemer bewust dergelijke regels of regelgeving overtreedt. Die vraag is gesteld met betrekking tot het opgeven van te weinig belasting, het overtreden van milieuregels, het onrechtmatig aanvragen van toelagen, subsidies of vergunningen, het overtreden van import-, export- of transportregels, het gebruiken van niet-toegestane middelen, stoffen of illegale software, het in dienst hebben van illegale werknemers, en het zwart uitbetalen van personeel. Antwoorden zijn bij elke vraag gescoord op een 7-puntenschaal, lopend van (1) 'zeker niet' tot (7) 'zeker wel'.

Tabel 4.20 *Intentie tot regelovertrading*

Hoe waarschijnlijk acht u het als ondernemer dat u ooit bewust ...

	(zeker) niet	neutraal	(zeker) wel	M
Te weinig belasting opgeeft	93%	2%	5%	1,49
Milieuregels overtreedt	88%	6%	6%	1,90
Toelagen, subsidies of vergunningen onrechtmatig aanvraagt	97%	1%	2%	1,35
Import-, export- of transportregels overtreedt	88%	5%	7%	1,77
Niet-toegestane middelen of stoffen of illegale software gebruikt	88%	5%	7%	1,91
Illegale werknemers in dienst hebt	98%	0%	2%	1,14
Personeel zwart uitbetaalt	94%	2%	4%	1,43

Steeds minder dan 10% van de ondernemers acht het waarschijnlijk zelf ooit regels op een van de zeven voorgelegde domeinen van regelnaleving bewust te zullen overtreden. Het in dienst hebben van illegale werknemers wordt door 2% van de ondernemers als een waarschijnlijk toekomstbeeld ervaren. Datzelfde geldt voor het onrechtmatig aanvragen van toelagen, subsidies of vergunningen. Vier procent kan zich voorstellen ooit personeel zwart uit te betalen, terwijl 5% het mogelijk acht dat zij te weinig belasting opgeven. Maar ook het overtreden van milieuregels, het overtreden van import-, export- of transportregels en het gebruiken van niet-toegestane middelen of stoffen of illegale software wordt door maximaal 7% van de ondervraagden waarschijnlijk geacht.

Ook hier hadden de zeven items voldoende interne consistentie (Cronbach's $\alpha = .86$) om ze te combineren tot een schaal.

4.3 Samenhang tussen variabelen en analyse van regelovertrading

In paragraaf 4.2 zijn de antwoorden van ondernemers op verschillende vragen over regelnaleving of regelovertrading besproken. De voorliggende paragraaf brengt die antwoorden met elkaar in verband. We gebruiken daarvoor niet de afzonderlijke vragenlijstitems, maar de variabelen die op basis van de losse vragenlijstitems zijn geconstrueerd. In het navolgende gaan we in op de correlaties en gaan we na in hoeverre de variabelen (de intentie tot) regelovertrading bij ondernemers verklaren.

4.3.1 Samenhang tussen de variabelen

Allereerst zijn de correlaties tussen de variabelen van dit onderzoek berekend. Tabel 4.21 geeft hiervan de resultaten. We beperken ons hier tot een bespreking van de belangrijkste samenhangen tussen de variabelen.

Zoals verwacht hingen de interne norm, de sociale normen en de ervaren afschrikking significant samen met de intentie tot regelovertrading. Daarbij was de correlatie tussen de interne norm en de intentie tot regelovertrading sterker ($r = -.37, p < .001$) dan de correlatie tussen sociale normen en de intentie tot regelovertrading ($r = .36, p < .001$) en afschrikking en de intentie tot regelovertrading ($r = -.24, p < .001$). De intentie om wettelijke regels na te leven is groter naarmate a) de interne norm sterker is, b) het besef dat andere ondernemers regelovertrading onacceptabel vinden groter is en men er meer van overtuigd is dat andere ondernemers de regels ook daadwerkelijk naleven (sociale normen) en c) de kans op detectie van regelovertrading en de ernst van de consequenties groter worden ingeschat (afschrikking). Ook onderling hingen interne norm, sociale normen en afschrikking significant samen. De correlatie tussen interne norm en sociale normen ($r = -.25, p < .001$) was iets sterker dan de andere twee intercorrelaties (respectievelijk $.15$ en $-.19$ ($p < .001$)) voor de correlatie tussen interne norm en afschrikking, en sociale normen en afschrikking).

Een significante samenhang met de intentie tot regelovertrading vonden we ook voor de ervaren mogelijkheden om regels te kunnen overtreden ($r = .28, p < .001$) en de manier waarop men zich door handhavers behandeld voelt ($r = -.10, p < .001$). Naarmate ondernemers meer mogelijkheden zien om regels te overtreden is de intentie om dat ook te doen sterker; naarmate zij zich beter of rechtvaardiger door handhavers behandeld voelen is de intentie om regels te overtreden kleiner.

Tabel 4.21 Intercorrelaties tussen de variabelen in het onderzoek (N = 1189)

	M	S.D.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1. Bedrijfsgrootte	3.05	1.64														
2. Percentage aandelen	3.11	1.23	.22***													
3. Jaren werkzaam	5.09	1.83	.09**	.13***												
4. Omzet onderneming	5.05	2.46	.83***	.30***	-.11***											
5. Financieel-econ. situatie	4.98	1.11	.12***	.15***	.05	.21***										
6. Binding binnen branche	4.68	1.41	.17***	-.02	-.00	.18***	.08**									
7. Binding buiten branche	3.87	1.68	.11***	.11***	-.01	.12***	.14***	.20***								
8. Mogelijkheden	3.52	1.63	-.05	-.04	-.08**	-.03	.02	.01	.03							
9. Belemmeringen	4.83	1.66	.28***	.16***	.13***	.26***	-.04	.21***	.11***	-.05						
10. Contact met handhavers	1.43	0.41	.35***	.11***	.26***	.35***	-.01	.09**	.07*	-.01	.32***					
11. Behandeling handhavers	4.94	1.26	.01	-.04	-.06*	-.00	.04	.03	.01	-.03	-.10**	-.01				
12. Interne norm	5.17	1.24	.03	-.03	-.09**	.01	.00	-.01	-.00	-.09**	-.15***	-.13***	.13***			
13. Sociale normen	2.42	0.98	-.03	.04	-.01	-.04	-.04	-.07*	-.07*	.38***	.08*	.06*	-.12***	-.25***		
14. Afschrikking	4.86	1.17	.04	-.06*	.01	-.02	-.04	.07*	.06*	-.20***	.07*	.04	.03	.15***	-.19***	
15. Intentie tot overtreding	1.51	0.79	-.04	.03	.01	-.00	.00	.01	-.04	.28***	.05	.02	-.10***	-.37***	.36***	-.24***

* p < .05; ** p < .01; *** p < .001

4.3.2 Regressieanalyse

Om na te gaan welke factoren bepalend zijn voor de intentie tot regelovertreding, hebben we vervolgens een regressieanalyse uitgevoerd. De onafhankelijke variabelen zijn daarbij in drie stappen ingevoerd. Allereerst is een selectie van vijf achtergrondkenmerken van de onderneming en de ondernemer in de regressievergelijking opgenomen. Dat zijn:

- de bedrijfsgrootte, uitgedrukt in het aantal werknemers van de onderneming;
- het percentage aandelen van de onderneming dat de respondent bezit;
- het aantal jaren dat de respondent werkzaam is in de onderneming;
- de totale omzet van de onderneming;
- de financieel-economische situatie van de onderneming.

Van deze variabelen verwachtten we geen sterk effect op regelnaleving. Ze dienen als controlevariabelen, dat wil zeggen, om mogelijke verschillen in regelnaleving op grond van structurele achtergrondkenmerken uit te sluiten. Vervolgens zijn de meer externe factoren toegevoegd die we bepalend achten voor regelovertreding. In de laatste stap zijn de drie (interne) motieven voor regelovertreding toegevoegd (zie tabel 4.22).

De achtergrondkenmerken verklaren geen significant deel van de verschillen in de intentie tot regelovertreding. Alleen het regressiegewicht van de bedrijfsgrootte bleek significant ($\beta = -.14$, $p < .05$). Dit betekent dat naarmate het bedrijf groter is voor wat het aantal werknemers betreft, de intentie om regels te overtreden kleiner is.

Tabel 4.22 Regressieanalyse: afhankelijke variabele is intentie tot regelovertreding

	Bèta	Bèta	Bèta
Aantal in organisatie werkzame personen	-.12*	-.11*	-.07
Percentage aandelen	.03	.03	.01
Aantal jaren werkzaam in organisatie	.01	.01	-.00
Omzet onderneming	.09	.07	.07
Financieel-economische situatie	-.01	.01	.00
Binding binnen branche		.01	.03
Binding buiten branche		-.06*	-.04
Mogelijkheden		.28***	.15***
Belemmering		.06*	.02
Contact met handhavers		.02	-.03
Behandeling door handhavers		-.09**	-.04
Interne norm			-.28***
Sociale normen			.21***
Afschrikking			-.12***
F	1.287	11.901***	29.329***
d.f.	5,1183	11,1177	14,1174
R ² (adj.)	.01 (.00)	.10 (.09)	.26 (.25)

* $p < .05$; ** $p < .01$; *** $p < .001$

Na toevoeging van de verbondenheid met andere ondernemers, de mogelijkheden tot regelovertreding, de belemmeringen van wet- en regelgeving en het contact met en de ervaren behandeling door handhavers, verbeterde het model aanzienlijk. Het tweede model verklaart een significant deel (in totaal 13%) van de variantie in de intentie tot regelovertreding. Het effect van de bedrijfsgrootte op de intentie tot regelnaleving verandert niet door toevoeging van de variabelen in stap 2. Verder hebben ook de binding met ondernemers buiten de eigen branche ($\beta = -.10, p < .05$), mogelijkheden voor regelovertreding ($\beta = .28, p < .001$) en de ervaren behandeling door handhavers ($\beta = -.14, p < .05$) een significant regressiegewicht. Dit betekent dat de intentie tot regelovertreding sterker is naarmate de ondernemer zich minder verbonden voelt met ondernemers buiten de eigen branche, de mogelijkheden tot regel-overtreding groter zijn en hij een negatiever oordeel heeft over de behandeling door handhavers. De verbondenheid met ondernemers binnen de eigen branche, de mate waarin men zich als ondernemer belemmerd voelt door wetten en regels en of de ondernemer wel of niet in contact is geweest met handhavende instanties¹⁹ dragen niet bij aan het verklaren van de verschillen in de intentie tot regelovertreding.

In de derde stap blijkt, zoals verwacht, dat alle drie de motieven een direct effect hebben op de intentie tot regelovertreding. De regressiegewichten van zowel interne norm ($\beta = -.28, p < .001$), als sociale normen ($\beta = .19, p < .001$) als afschrikking ($\beta = -.08, p < .05$) zijn significant. Met het model wordt een kwart van de verschillen in de intentie tot regelover-treding verklaard. Daarmee betekent uitbreiding van het model met de drie motieven een substantiële verbetering ten opzichte van het voorgaande model. Daarnaast levert alleen de mogelijkheid tot regelovertreding een significante bijdrage ($\beta = .17, p < .01$). De betekenis van mogelijkheden neemt sterk af na toevoeging van de (interne) motieven aan het regressiemodel.

Samenvattend kan worden gesteld dat de intentie tot regelovertreding vooral wordt bepaald door de interne norm, sociale normen, (economische) afschrikking en mogelijkheden om regels te overtreden. Andere factoren zijn nauwelijks bepalend voor die intentie. Deze uitkomst is onafhankelijk van de grootte van de onderneming, het percentage aandelen dat de geïnter-viewde in bezit heeft, het aantal jaren dat hij of zij bij de onderneming werkzaam is, de omzet van de onderneming en de financieel-economische situatie waarin de onderneming zich bevindt.

4.4 Verschillen tussen clusters

Fraude In Beeld onderscheidt zeven clusters waarin specifieke fraudevormen meer lijken voor te komen. In dit derde onderzoek zijn zes clusters betrokken, alsook de branche ‘Bedrijfs-economische en bedrijfsorganisatorische adviesbureaus’ (zie noot in paragraaf 4.2.2). Deze branche behandelen we in het vervolg van dit onderzoek als een cluster. Omdat het cluster ‘De individuele fraudeur’ niet gelieerd is aan branches, blijft dit cluster in dit onderzoek buiten beschouwing. Daarnaast hebben we een controlecluster gecreëerd waar juist geen van de

¹⁹ Nagegaan is ook of de resultaten zouden veranderen als in plaats van het contact met een of meer handhavende instanties alleen het al dan niet in contact zijn geweest met een of meer van de bijzondere opsporingsdiensten in de analyse wordt opgenomen. Dat bleek niet het geval.

fraudes door de bijzondere opsporingsdiensten is gesignaleerd: het cluster 'De frauderende recreant'.

In deze paragraaf gaan we na of ondernemers in verschillende fraudeclusters van elkaar verschillen voor wat de intentie tot regelovertreding betreft en de determinanten daarvan. Ook gaan wij na of ondernemers in de fraudeclusters in hun antwoorden afwijken van ondernemers in het controlecluster.

4.4.1 Gemiddelden

Allereerst hebben we de gemiddelde scores vergeleken tussen clusters van de belangrijkste variabelen in het onderzoek: de interne norm, sociale normen, ervaren afschrikking, mogelijkheden tot regelovertreding en de intentie tot regelovertreding. Daarbij is statistisch getoetst of er verschillen bestaan tussen de acht clusters, tussen de zeven fraudeclusters enerzijds en het controlecluster anderzijds, en onderling tussen de zeven fraudeclusters. De gemiddelden zijn weergegeven in tabel 4.23.

Tabel 4.23 Gemiddelden

	Advies- bureaus (branche)	Koppel- baas	Afnemers van arbeid	Product- en bedrijfs- voering	Grote- bouw	Kennis en constructies	Dek- mantel	Recreant
	M	M	M	M	M	M	M	M
Interne norm	5,19	5,16	5,14	5,11	4,91	5,18	5,25	5,44
Sociale normen	2,27	2,56	2,57	2,57	2,65	2,32	2,60	1,95
Afschrikking	4,76	4,51	5,10	5,10	4,84	4,76	4,85	5,13
Mogelijkheden	3,44	3,66	3,45	3,46	3,70	3,49	3,91	3,17
Intentie tot regelovertreding	1,48	1,49	1,44	1,55	1,59	1,51	1,62	1,43
N	115	105	160	106	108	414	97	84

* $p < .05$; ** $p < .01$; *** $p < .001$

Op twee manieren zijn wij nagegaan of clusters qua gemiddelden van elkaar verschillen. We hebben getoetst of het controlecluster 'De frauderende recreant' afwijkt van de fraudeclusters en of de fraudeclusters (met uitzondering van het cluster 'De frauderende recreant') onderling van elkaar verschillen.

Variantieanalyses laten zien dat het cluster 'De frauderende recreant' afwijkt van de fraudeclusters voor wat de interne norm, sociale normen, afschrikking en mogelijkheden betreft. Het controlecluster verschilt niet van de fraudeclusters waar het gaat om de intentie tot regel-overtreding. De interne norm is gemiddeld meer compliant in het controlecluster ($M = 5,44$) dan in de fraudeclusters ($M = 5,15$) ($F = 6,68$, $p < .05$). De sociale normen zijn gemiddeld minder compliant in de fraudeclusters ($M = 2,46$) dan in het cluster 'De frauderende recreant' ($M = 1,95$) ($F = 28,82$, $p < .001$). Ook rapporteren ondernemers in de fraudeclusters minder ervaren afschrikking ($M = 4,83$) en meer mogelijkheden tot regel-overtreding ($M = 3,55$) dan

ondernemers in het controlecluster (gemiddelden respectievelijk 5,13 en 3,17) (F-waarden respectievelijk 7,29, $p < .01$ en 6,20, $p < .05$).

Onderling verschillen de fraudeclusters in de sociale normen ($F = 4,35$, $p < .001$) en de ervaren afschrikking ($F = 5,02$, $p < .001$). De interne norm, de mogelijkheden voor regelovertreding en de intentie tot regelovertreding verschillen gemiddeld niet tussen de zeven fraudeclusters. Om vervolgens na te gaan tussen welke clusters de sociale normen en afschrikking verschillen, zijn t-testen uitgevoerd, waarbij steeds de gemiddelden van twee clusters zijn vergeleken. Daaruit komt naar voren dat de clusters 'Bedrijfseconomische en bedrijfsorganisatorische adviesbureaus' en 'De fraudeur in kennis en constructies' afwijken van de andere fraudeclusters als het gaat om de sociale normen. Daarbij rapporteren ondernemers in die twee clusters meer compliante sociale normen dan ondernemers in de andere fraudeclusters. Als het gaat om de ervaren afschrikking, laten de t-testen zien dat ondernemers in het cluster 'De koppelbaas' minder afschrikking ervaren dan in de meeste andere fraudeclusters. De ervaren afschrikking is in de clusters 'De fraudeur afnemer van arbeid' en 'De fraudeur in product- en bedrijfsvoering' groter dan in de meeste andere fraudeclusters.

4.4.2 Correlaties

Per cluster zijn de correlaties berekend tussen de verschillende onafhankelijke variabelen en de intentie tot regelovertreding. In tabel 4.24 staat daarvan een overzicht.

De correlatietabel laat in het algemeen een vrij consistent beeld zien waar het gaat om de belangrijke samenhang van de onafhankelijke variabelen met de intentie tot regelovertreding binnen de verschillende clusters.

Tabel 4.24 *Correlaties tussen de onafhankelijke variabelen en de intentie tot regelovertreding per cluster*

	Advies- bureaus (branche)	Koppel- baas	Afnemer - van arbeid	Product- en bedrijfs- voering	Grote- bouw	Kennis en constructies	Dek- mantel	Recreant
Bedrijfsgrootte	-.13	-.06	-.07	.03	-.04	-.02	-.08	.08
Percentage aandelen	.14	-.07	.02	.15	.01	.07	-.02	-.14
Jaren werk	-.06	.08	.09	.10	.02	-.01	-.05	-.06
Omzet	-.04	-.03	-.04	.15	-.04	.03	-.04	.02
Fin.-econ. situatie	-.05	.01	.07	.02	-.03	-.02	.02	.06
Binding binnen	.07	-.05	-.01	.07	.03	-.01	.02	-.05
Binding buiten	.07	-.15	.01	-.14	.04	-.07	-.05	.13
Mogelijkheden	.22*	.43***	.14	.46***	.30**	.26***	.26*	.13
Belemmeringen	.00	-.18	.10	.04	.17	.05	.10	.22*
Contact	.02	.05	.08	.08	.05	-.03	.01	.05
Behandeling	-.08	.09	-.13	-.03	-.10	-.15**	-.22*	-.12
Interne norm	-.46***	-.28**	-.36***	-.20*	-.47***	-.38***	-.38***	-.44***
Sociale normen	.47***	.36***	.33***	.35***	.44***	.32***	.41***	.41***
Afschrikking	-.28**	-.31**	-.23**	-.41***	-.12	-.18***	-.35***	-.29**
N	115	105	160	106	108	414	97	84

* $p < .05$; ** $p < .01$; *** $p < .001$

In alle clusters vinden we een significante samenhang tussen de interne norm en de intentie tot regelovertreding en tussen sociale normen en regelovertreding. De sterkte van de correlatie tussen de interne norm en de intentie tot regelovertreding varieert tussen $-.20$ en $-.47$. Dit betekent dat in alle clusters een meer non-compliance interne norm gepaard gaat met een sterkere neiging tot regelovertreding en – omgekeerd – een meer compliance interne norm samengaat met een sterkere intentie tot regelnaleving. De correlatie tussen sociale normen en de intentie tot regelovertreding varieert tussen $.32$ en $.47$. In alle clusters geldt dat ondernemers die in een omgeving zitten waarin veel regelovertreding wordt waargenomen en waarin regelovertreding niet wordt afgekeurd, zelf meer geneigd zijn om regels te overtreden.

De samenhang tussen afschrikking en de intentie tot regelovertreding is significant in zeven van de acht clusters. Alleen in het cluster ‘De grote-bouwfraudeur’ is deze relatie niet statistisch significant. De samenhang in de andere clusters varieert tussen $-.18$ en $-.41$.

De mogelijkheden om regels te overtreden is in zes van de acht clusters gerelateerd aan de intentie tot regelovertreding. Uitzonderingen zijn hier de clusters ‘De frauderende afnemer van arbeid’ en ‘De frauderende recreant’. De significante correlaties tussen mogelijkheden en de intentie variëren tussen $.22$ en $.46$.

In geen van de clusters is verder enige samenhang tussen de achtergrondvariabelen van de ondernemer en onderneming (zie paragraaf 4.3.2) en de intentie tot regelovertreding. Verder hangt in geen van de clusters noch de mate van verbondenheid met andere ondernemers binnen de eigen branche, noch de mate van verbondenheid met andere ondernemers buiten de eigen branche samen met de intentie tot regelovertreding. Ook het al dan niet hebben gehad van contact met handhavende instanties is in geen van de clusters gerelateerd aan de intentie tot regelovertreding.

Verder is de manier waarop men zich door handhavende instanties behandeld voelt in alleen de clusters ‘De fraudeur in kennis en constructies’ en ‘De dekmantelondernemer’ significant gecorreleerd met de intentie tot regelovertreding. Naarmate ondernemers in deze twee clusters zich minder rechtvaardig behandeld voelen, is de intentie tot regelovertreding groter.

In het cluster ‘De frauderende recreant’ vinden we als enige cluster een significante relatie tussen de belemmeringen die wet- en regelgeving meebrengen en de intentie tot regelover-treding. Naarmate men in dat cluster meer belemmeringen ervaart, is de neiging om de regels te overtreden groter. In de andere clusters staat het ervaren van dergelijke belemmeringen los van de intentie tot regelover-treding.

4.4.3 Regressieanalyses per cluster

Vervolgens zijn per cluster regressieanalyses uitgevoerd om vast te stellen welke van de vier determinanten van regelover-treding (interne norm, sociale normen, afschrikking en mogelijkheden) en welke combinaties van determinanten in elk cluster bepalend zijn voor de intentie tot regelover-treding. De resultaten staan in tabel 4.25.

Tabel 4.25 *Regressieanalyses met de intentie tot regelovertrading als afhankelijke variabele*

	Advies- bureaus (branche)	Koppel- baas	Afnemers van arbeid	Product- en bedrijfs- voering	Grote- bouw	Kennis en constructies	Dek- mantel	Recreant
	β	β	β	β	β	β	β	β
Interne norm	-.36***	-.29***	-.36***	-.12	-.35***	-.28***	-.20*	-.29**
Sociale normen	.34***	.15	.21**	.15	.23*	.19***	.25**	.28*
Afschrikking	-.07	-.22**	-.14*	-.26**	-.00	-.08	-.25**	-.13
Mogelijkheden	.05	.30**	-.01	.31**	.20*	.16**	.11	-.09
F	14,59***	13,57***	14,52***	12,56***	13,57***	29,87***	11,38***	8,76***
d.f.	4,117	4,113	4,173	4,112	4,113	4,439	4,113	4,102
R ² (adj.)	.33 (.31)	.32 (.30)	.25 (.23)	.31 (.29)	.32 (.30)	.21 (.24)	.29 (.26)	.26 (.23)

* p < .05; ** p < .01; *** p < .001

Ook uit de regressieanalyses komt een vrij consistent beeld naar voren, maar wel met enkele belangrijke verschillen tussen clusters. In elk cluster wordt een significant deel van de variantie in de intentie tot regelovertrading verklaard ($F \geq 8,76$, $p < .001$). Het percentage verklaarde variantie varieert tussen 21% en 33%.

De resultaten van deze analyses laten verder zien dat de interne norm in zeven van de acht clusters een significant regressiegewicht heeft, waarbij een meer compliant interne norm gepaard gaat met een geringere intentie tot regelovertrading. Alleen in het cluster ‘De fraudeur in product- en bedrijfsvoering’ levert de interne norm geen significante bijdrage aan het verklaren van de verschillen in de intentie tot regelovertrading wanneer wordt gecontroleerd voor de andere hoofdeffecten.

In zes van de acht clusters hebben de sociale normen een significant effect op de intentie tot regelovertrading. Naarmate het gedrag en de opvattingen in de omgeving minder compliant zijn, is men meer geneigd om zelf regels te overtreden. Wanneer is gecontroleerd voor de andere hoofdeffecten, geldt dat echter niet voor de clusters ‘De koppelbaas’ en ‘De fraudeur in product- en bedrijfsvoering’; in die clusters doen sociale normen er dan niet toe.

De effecten van afschrikking en mogelijkheden zijn veel minder consistent. In vier clusters is het regressiegewicht van afschrikking niet significant, terwijl dat in de andere vier clusters wel het geval is. Ook het effect van mogelijkheden om regels te overtreden op de intentie tot regelovertrading is in vier clusters significant en in de vier andere clusters niet. Afschrikking lijkt de neiging tot regelovertrading te verminderen in de clusters ‘De koppelbaas’, ‘De frauderende afnemer van arbeid’, ‘De fraudeur in product- en bedrijfsvoering’ en ‘De dekmantelondernemer’, maar heeft geen effect in de clusters ‘Bedrijfseconomische en bedrijfsorganisatorische adviesbureaus’, ‘De grote-bouwfraudeur’, ‘De fraudeur in kennis en constructies’ en ‘De frauderende recreant’. De aanwezigheid van meer mogelijkheden voor regelovertrading leidt tot een grotere neiging de regels te overtreden in de clusters ‘De

koppelbaas', 'De fraudeur in product- en bedrijfsvoering', 'De grote-bouwfraudeur' en 'De fraudeur in kennis en constructies'. Meer of minder mogelijkheden hangt echter in de clusters 'Bedrijfseconomische en bedrijfsorganisatorische adviesbureaus', 'De frauderende afnemer van arbeid', 'De dekmantelondernemer' en 'De frauderende recreant' niet samen met de intentie om regels te overtreden.

4.5 Verschillen tussen domeinen van regelgeving

Tot nu toe hebben we in de analyses geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende domeinen van regelgeving. De betrouwbaarheidsanalyses wezen uit dat de antwoorden op de vragen over sociale normen, afschrikking, mogelijkheden voor regelovertreding en de intentie tot regelovertreding consistent zijn over de verschillende domeinen van regelgeving heen. Dat rechtvaardigde de constructie van de schalen voor sociale normen, afschrikking, mogelijkheden en intentie. Desalniettemin is het goed denkbaar dat de verbanden tussen de variabelen per domein van regelgeving verschillen. Mogelijkheden zouden bij de ene soort regels belangrijker kunnen zijn, terwijl sociale normen juist bij andere regels een dominante rol zouden kunnen spelen. Om daar meer licht op te werpen hebben we de verbanden daarom ook voor elk domein van regelgeving apart geanalyseerd.

Voor de analyses zijn per domein van regelgeving nieuwe schalen geconstrueerd voor de sociale normen en afschrikking. De schalen voor sociale normen met betrekking tot een specifiek domein van regelgeving zijn steeds geconstrueerd op basis van de vragen naar de voorgeschreven norm en de waargenomen norm op een specifiek domein. De mate van afschrikking op een specifiek domein van regelgeving is gebaseerd op de vragen naar de ervaren pakkans en de ernst van de sancties op dat domein. De mogelijkheden voor regelovertreding en de intentie tot regelovertreding bestonden beide steeds uit één vragenlijstitem. Alleen de operationalisatie van de interne norm verschilde niet van die uit de vorige paragraaf, omdat de vragen rond de interne norm algemeen zijn en los staan van de verschillende domeinen van regelgeving.

4.5.1 Gemiddelden

Allereerst zijn voor elk domein van regelgeving de gemiddelden berekend van de vier onafhankelijke variabelen en de afhankelijke variabele. Daarbij is nagegaan of er verschillen bestaan tussen de domeinen van regelgeving. De gemiddelden zijn weergegeven in tabel 4.26.

Met betrekking tot de interne norm gaat het steeds om dezelfde schaal. Alleen de samenstelling van de groep en de groepsgrootte verschilt enigszins, omdat niet iedere ondernemer met elk domein van regelgeving te maken heeft.

Tabel 4.26 Gemiddelden

	Te weinig belasting opgeven	Milieu- regels overtreden	Toelagen, subsidies of vergunningen onrechtmatig aanvragen	Import-, export- of transport- regels overtreden	Niet toegestane middelen of stoffen of illegale software gebruiken	Illegale werknemers in dienst hebben	Personeel zwart uitbetalen
	M	M	M	M	M	M	M
Interne norm	5,17	4,97	5,12	5,12	5,18	5,17	5,17
Sociale normen ¹⁾	2,63	2,65	2,32	2,58	2,73	1,86	2,42
Afschrikking ¹⁾	5,21	4,75	4,88	4,50	4,27	5,40	4,78
Mogelijkheden ¹⁾	3,22	3,91	3,12	3,56	4,50	2,91	3,44
Intentie tot regelovertreding ¹⁾	1,49	1,90	1,35	1,77	1,91	1,14	1,43
N	1482	754	761	380	1486	1491	1491

* $p < .05$; ** $p < .01$; *** $p < .001$

¹⁾ De ervaren mogelijkheden, sociale normen, afschrikking en intentie slaan steeds alleen op het specifieke domein van regelgeving.

De sociale normen zijn het minst compliant als het gaat om het gebruik van niet-toegestane middelen of stoffen of illegale software. Bovendien is de afschrikking het laagst en zijn de mogelijkheden tot regelovertreding en de intentie de regel te overtreden het grootst als het gaat om het gebruiken van niet-toegestane middelen, stoffen of illegale software.

Bij het in dienst hebben van illegale werknemers zijn de sociale normen het meest compliant. Bovendien is als het gaat om het in dienst hebben van illegale werknemers de afschrikking het grootst en zijn de mogelijkheden voor regelovertreding en de intentie om de regel te overtreden het kleinst.

4.5.2 Correlaties

Vervolgens zijn de correlaties berekend tussen de intenties om op de verschillende domeinen regels te overtreden en de mogelijke determinanten van regelovertreding. De resultaten staan in tabel 4.27.

Tabel 4.27 *Correlaties tussen de onafhankelijke variabelen en de intentie tot regelovertreding per domein*

	Te weinig belasting opgeven	Milieu- regels overtreden	Toelagen, subsidies of vergunningen onrechtmatig aanvragen	Import-, export- of transport- regels overtreden	Niet toegestane middelen of illegale software gebruiken	Illegale werknemers in dienst hebben	Personeel zwart uitbetalen
Bedrijfsgrootte	-.07*	-.04	.04	.01	-.03	-.05	-.08**
Percentage aandelen	.01	.06	.03	.01	.04	-.01	-.02
Jaren werk	.07*	.03	.01	.03	-.04	.05	-.05
Omzet	-.04	-.01	.08*	.04	-.00	-.03	-.06
Fin.-econ. situatie	.04	.04	.02	.04	.01	-.05	-.04
Binding binnen	-.02	.00	-.02	.01	.01	.00	.01
Binding buiten	-.00	-.03	-.08	-.12*	-.03	-.06*	-.04
Mogelijkheden ¹⁾	.21***	.19***	.23***	.29***	.32***	.15***	.30***
Belemmeringen	.02	.10*	.03	.09	.00	.05	.04
Contact	.04	-.03	-.03	-.02	-.01	.02	-.02
Behandeling	-.05	.14**	-.12**	-.11	-.07	-.07*	-.06
Interne norm	-.34***	-.30***	-.23***	-.26***	-.29***	-.14***	-.24***
Sociale normen ¹⁾	.37***	.38***	.24***	.26***	.41***	.16***	.39***
Afschrikking ¹⁾	-.19***	-.19***	-.21***	-.28***	-.25***	-.08**	-.26***
N	1174	616	588	292	1168	1178	1183

* p < .05; ** p < .01; *** p < .001

¹⁾ De ervaren mogelijkheden, sociale normen en afschrikking slaan steeds alleen op het specifieke domein van regelgeving.

Voor alle domeinen van regelgeving geldt dat de mogelijkheden om de regels te overtreden significant samenhangt met de intentie tot regelovertreding ($r \geq .15$, $p < .001$). Naarmate de mogelijkheden om een bepaalde regel te overtreden groter zijn, zijn ondernemers ook meer geneigd om die regel te overtreden. Dat geldt dus voor alle in het onderzoek betrokken domeinen van regelgeving.

Verder hangt ook de interne norm in alle gevallen significant samen met de intentie tot regelovertreding. De sterkte van dit verband varieert tussen -.14 (illegale werknemers in dienst hebben) en -.34 (te weinig belasting opgeven) ($p < .001$). Een algemene interne norm om regels na te (moeten) leven heeft een negatieve relatie met de neiging tot overtreding van alle specifieke regels in het onderzoek.

Voor alle domeinen van regelgeving vinden we ook een significante samenhang tussen de intentie tot regelovertreding en de sociale normen. De sterkte van de correlatie tussen de sociale normen en de intentie tot regelovertreding varieert tussen .16 en .41. Dit betekent dat

voor alle domeinen van regelgeving meer non-compliance sociale normen gepaard gaan met een sterkere neiging tot regelovertreding. Voor alle soorten regels geldt dat men zelf meer geneigd is om de regels te overtreden in een omgeving waarin veel regelovertreding wordt waargenomen en waarin regelovertreding niet wordt afgekeurd.

Ook de samenhang tussen afschrikking en de intentie tot regelovertreding is voor alle domeinen van regelgeving significant. Wanneer het gaat om het in dienst hebben van illegale werknemers is dat verband echter wat zwakker ($r = -.08$, $p < .01$) dan wanneer het andere domeinen van regelgeving betreft ($r \geq -.19$, $p < .001$).

Verder was er nauwelijks sprake van samenhang tussen de intenties tot regelovertreding op de verschillende domeinen en de achtergrondvariabelen (bedrijfsomvang, het percentage aandelen dat in handen is van de respondent, het aantal jaren dat de respondent werkzaam is bij de onderneming, de omzet van de onderneming en de financieel-economische situatie), de mate van verbondenheid met andere ondernemers binnen de eigen branche en buiten de eigen branche, de belemmeringen die wet- en regelgeving met zich brengt, het contact met handhavende instanties en de ervaren behandeling door handhavers. Enkele verbanden zijn significant, maar zonder uitzondering ging het om een zwak verband ($r \leq \pm .14$).

4.5.3 Regressieanalyses

We hebben regressieanalyses uitgevoerd waarbij steeds een van de intenties om een bepaalde regel te overtreden de afhankelijke variabele was. Onafhankelijke variabelen in de analyse zijn de interne norm en per domein van regelgeving de sociale normen, afschrikking en mogelijkheden voor regelovertreding. In tabel 4.28 zijn de resultaten weergegeven.

Tabel 4.28 Regressieanalyses met de intentie tot regelovertreding als afhankelijke variabele

	Te weinig belasting opgeven	Milieu- regels overtreden	Toelagen, subsidies of vergunningen onrechtmatig aanvragen	Import-, export- of transport- regels overtreden	Niet toegestane middelen of stoffen of illegale software gebruiken	Illegale werknemers in dienst hebben	Personeel zwart uitbetalen
	β	β	β	β	β	β	β
Interne norm	-.24***	-.21***	-.17***	-.20***	-.19***	-.11***	-.16***
Sociale normen ¹⁾	.14***	.29***	.14***	.15**	.27***	.10**	.27***
Afschrikking ¹⁾	-.12***	-.09*	-.13**	-.17**	-.11***	-.06*	-.14***
Mogelijkheden ¹⁾	.10***	.05	.15***	.17**	.18***	.09**	.15***
F	83,02***	38,92***	24,46***	18,30***	107,78***	16,15***	93,53***
d.f.	4,1297	4,672	4,640	4,313	4,1293	4,1305	4,1310
R ² (adj.)	.20 (.20)	.19 (.18)	.13 (.13)	.19 (.18)	.25 (.25)	.05 (.04)	.22 (.22)

* $p < .05$; ** $p < .01$; *** $p < .001$

¹⁾ De ervaren mogelijkheden, sociale normen en afschrikking slaan steeds alleen op het specifieke domein van regelgeving.

Voor alle domeinen van regelgeving geldt dat met de vier in de regressievergelijkingen opgenomen variabelen een significant deel van de variantie in de intenties tot regelovertreding wordt verklaard. De verschillen in de intentie tot het gebruik van niet-toegestane middelen, stoffen of illegale software kunnen het best worden verklaard met de in de analyse opgenomen variabelen. In totaal kan een kwart van de variantie in deze intentie worden verklaard. Van de verschillen in de intentie om illegale werknemers in dienst te hebben kunnen we een veel minder groot deel verklaren, namelijk slechts 5%. Dat is niet erg verwonderlijk als we bedenken dat de variantie op deze laatste schaal gering is (zie ook tabel 4.20). Er zijn nu eenmaal niet zo veel verschillen in de intentie om illegale werknemers in dienst te hebben, dus laat zich dat ook moeilijk verklaren.

De regressiegewichten van zowel de interne norm, als sociale normen, als afschrikking zijn significant in alle zeven regressievergelijkingen (tabel 4.28). Alleen waar het gaat om het overtreden van milieuregels is het regressiegewicht van de mogelijkheden om dat te doen niet significant. In de andere analyses is het effect van de mogelijkheden wel significant.

De regressiecoëfficiënt van de interne norm is in alle gevallen negatief. Dit betekent dat een compliante interne norm samengaat met een geringere geneigdheid tot regelovertreding. De coëfficiënt van de sociale normen is in alle analyses positief. Dat geeft aan dat de neiging tot regelovertreding op alle domeinen groter is naarmate de normen in de omgeving over regelnaleving op dat domein minder compliant zijn. Voor alle domeinen van regelnaleving geldt dat ofwel de interne norm ofwel de sociale normen de sterkst bepalende factor is van de intentie tot regelovertreding. Afschrikking en mogelijkheden zijn over het geheel genomen minder sterk gerelateerd aan de intentie tot regelovertreding.

4.6 Interacties

Behalve een direct effect van de verschillende factoren op regelnaleving kan ook een effect verwacht worden van combinaties van factoren, zo is in de inleiding (paragraaf 4.1) uiteengezet. Om na te gaan of de determinanten van regelovertreding elkaar versterken of ondermijnen, is daarom een regressieanalyse uitgevoerd waarin naast de hoofdeffecten van de drie motieven en de ervaren mogelijkheden ook de interacties tussen deze variabelen zijn opgenomen. We hebben dit alleen gedaan voor de gehele groep respondenten en over alle domeinen van regelgeving heen. De reden daarvoor is dat het aantal respondenten per cluster in enkele gevallen te klein is om valide uitspraken te kunnen doen over interactie-effecten.

De interactietermen hebben we berekend door eerst de variabelen te centreren en vervolgens met elkaar te vermenigvuldigen (zie voor uitleg over deze procedure Aiken en West, 1991). In de eerste stap van de analyse zijn de hoofdeffecten ingevoerd. In een tweede stap hebben we de tweewegsinteracties, de driewegsinteracties en de vierweginteractie toegevoegd (zie tabel 4.29). Uit de eerste stap van de regressieanalyse komt naar voren dat de vier hoofdeffecten significant zijn, zoals ook blijkt uit de regressieanalyse in tabel 4.22. Toevoeging van de interactietermen laat zes significante interactie-effecten zien: significante regressiegewichten hebben de tweewegsinteracties tussen de interne norm en de sociale normen ($\beta = -.12$, $p < .001$), tussen de interne norm en mogelijkheden voor regelovertreding ($\beta = -.08$, $p < .01$), tussen sociale normen

en afschrikking ($\beta = -.06$, $p < .05$) en tussen afschrikking en mogelijkheden ($\beta = -.09$, $p < .01$). Ook is de driewegsinteractie tussen interne norm, sociale normen en mogelijkheden significant ($\beta = .06$, $p < .05$) en ook de vierweginteractie tussen de voorspellers ($\beta = -.11$, $p < .001$). De met het model verklaarde variantie in de intentie tot regelovertreding neemt door toevoeging van de interactie-effecten toe van 24% tot 29% en ook het model verbetert significant ($F_{\text{change}} = 7,724$, $p < .001$).

Behalve hoofdeffecten van de interne norm, sociale normen, afschrikking en mogelijkheden, voegen dus ook verschillende specifieke combinaties van motieven en mogelijkheden nog iets toe aan de verklaring van de verschillen in de intentie tot regelovertreding.

Tabel 4.29 *Regressieanalyse: afhankelijke variabele is intentie tot regelovertreding*

	Bèta	Bèta
Interne norm (IN)	-.27***	-.27***
Sociale normen (SN)	.21***	.20***
Afschrikking (AF)	-.13***	-.14***
Mogelijkheden (MO)	.15***	.15***
IN * SN		-.12***
IN * AF		.04
IN * MO		-.08**
SN * AF		-.06*
SN * MO		.01
AF * MO		-.09**
IN * SN * AF		.04
IN * SN * MO		.06*
IN * AF * MO		.01
SN * AF * MO		-.00
IN * SN * AF * MO		-.11***
F	105.874***	35.046***
d.f.	4,1317	15,1306
R ² (adj.)	.24 (.24)	.29 (.28)

* $p < .05$; ** $p < .01$; *** $p < .001$

Een grafische weergave

Om de verschillende significante interacties tussen de motieven en mogelijkheden inzichtelijk te maken zijn op basis van de schaalscores van de vier variabelen steeds twee groepen gecreëerd. Dat gebeurde door middel van een zogenaamde median split. Zodoende ontstonden groepen met een compliant interne norm en een non-compliant interne norm met compliant sociale normen en non-compliant sociale normen met weinig ervaren afschrikking en veel ervaren afschrikking en met weinig ervaren mogelijkheden voor regelovertreding en met veel ervaren mogelijkheden. Voor elke combinatie van factoren is vervolgens het gemiddelde berekend in intentie tot regelovertreding. De gemiddelden staan in tabel 4.30 en zijn grafisch weergegeven in figuur 4.1.

Tabel 4.30 Gemiddelde intentie tot regelovertreding als functie van de interne norm, sociale normen, afschrikking en mogelijkheden

Interne norm	Sociale normen	Afschrikking	Mogelijkheden	Gemiddelde	N
+	+	+	-	1.13	152
+	+	+	+	1.18	72
+	+	-	-	1.21	76
+	+	-	+	1.28	57
+	-	+	-	1.29	57
+	-	+	+	1.49	64
+	-	-	-	1.27	48
+	-	-	+	1.53	96
-	+	+	-	1.29	101
-	+	+	+	1.43	45
-	+	-	-	1.43	87
-	+	-	+	1.57	65
-	-	+	-	1.57	78
-	-	+	+	1.83	85
-	-	-	-	1.64	62
-	-	-	+	2.46	177

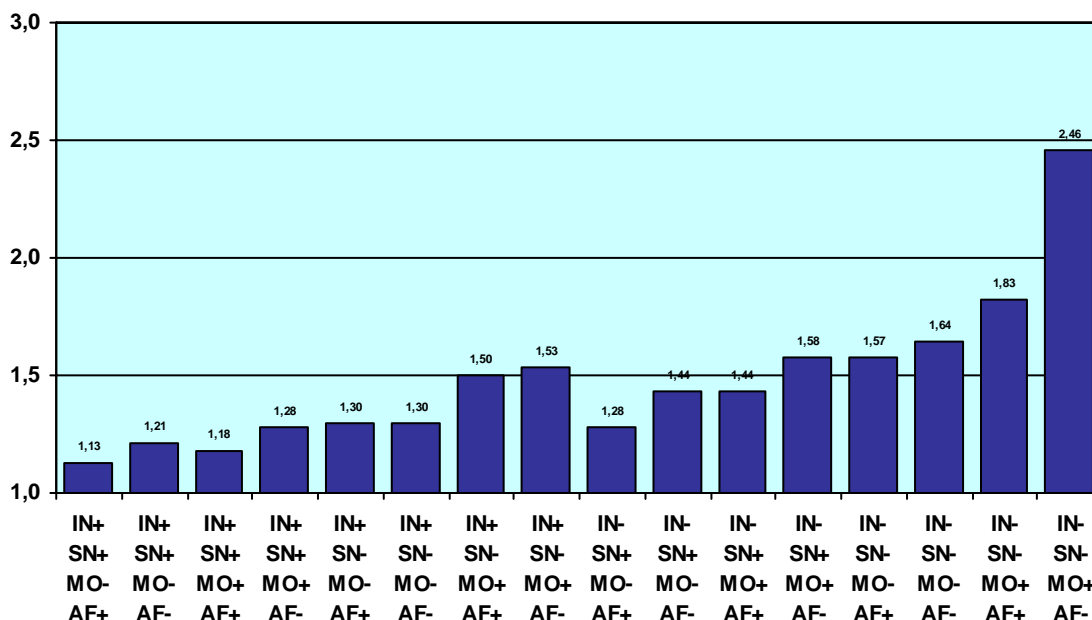
+ = compliante interne norm, compliante sociale normen, sterke afschrikking, veel mogelijkheden voor regelovertrading

We hebben getoetst of de zestien groepen van elkaar verschillen voor wat de intentie tot regelovertrading betreft. Dat bleek het geval ($F(15,1306) = 29,18, p < .001$). Ook zijn alle groepen paarsgewijs vergeleken met behulp van t-toetsen. De groepen verschillen qua grootte, maar bij een verschil in gemiddelden groter dan .20 is er altijd sprake van een significant verschil.

Uit figuur 4.1 is het relatieve belang van de vier factoren en de combinaties van factoren voor regelovertrading af te lezen. De aanwezigheid van een compliante interne norm (IN+) gaat gepaard met een duidelijk lagere intentie tot regelovertrading, zeker als ook de ervaren sociale normen compliant zijn (SN+) (de eerste vier balkjes vanaf de linker kant). Het niveau van afschrikking maakt daarbij weinig uit en ook de aan- of afwezigheid van mogelijkheden tot regelovertrading is dan niet belangrijk. Is de interne norm compliant maar zijn de sociale normen dat niet, dan doen de mogelijkheden er wel toe: de intentie tot regelovertrading is dan groter naarmate er meer mogelijkheden zijn (MO+). Het niveau van afschrikking heeft daarbij geen invloed op de intentie tot regelovertrading.

Is de interne norm non-compliant, dan neemt de intentie tot regelovertrading in de meeste gevallen toe. Alleen als de drie andere factoren alle regelovertrading remmen, is de intentie tot regelovertrading niet veel hoger dan wanneer de interne norm compliant is. Dat wil zeggen, wanneer een non-compliant interne norm gepaard gaat met compliante sociale normen (SN+), er een hoog niveau van afschrikking is (AF+) en er weinig mogelijkheden zijn tot regelovertrading (MO-), is de intentie tot regelovertrading beperkt. Zijn er minder remmende factoren, dan is de intentie tot regelovertrading groter en is het grootst als er helemaal geen remmende factoren zijn (rechts in de figuur).

Figuur 4.1 De intentie tot regelovertreding als functie van de interne norm, sociale normen, mogelijkheden en afschrikking



4.7 Ter afronding

Uitgangspunt van dit onderzoek was de gedachte dat handhaving zich zou moeten richten op de belangrijkste invloeden op nalevingsgedrag om efficiënt te zijn. Doel van het onderzoek was daarbij in kaart te brengen wat de belangrijkste determinanten van regelovertreding door ondernemers zijn. Om die vraag te beantwoorden is een telefonische enquête gehouden onder een groot aantal Nederlandse ondernemers. De ondernemers waren afkomstig uit uiteenlopende branches en konden op basis van eerdere onderzoeken van Fraude in Beeld worden ingedeeld in clusters waarin specifieke fraudevormen waarschijnlijker zijn, ofwel in een controlecluster waar fraude over het algemeen niet voorkomt.

Naast een inventarisatie van verschillende achtergrondkenmerken van de ondernemer en zijn of haar onderneming zijn met de vragenlijst de relevant geachte opvattingen, overtuigingen, attitudes en intenties met betrekking tot het naleven van wettelijke regels vastgesteld.

4.7.1 Determinanten van regelovertreding

De onderzoeksresultaten laten zien dat de intentie om regels te overtreden niet erg groot is op de verschillende voorgelegde domeinen van regelgeving. Veruit de meeste ondernemers geven te kennen dat zij geneigd zijn om wettelijke regels na te leven. Daarbij komen slechts kleine verschillen naar voren tussen de verschillende domeinen van regelgeving. De ondernemers in het onderzoek zijn iets meer geneigd om regels met betrekking tot het gebruik van niet-toegestane middelen, stoffen of illegale software en regels met betrekking tot het milieu te

overtreden dan regels met betrekking tot belastingen, toelagen, subsidies of vergunningen, import-, export- of transportregels en het zwart uitbetalen van personeel. Tot het in dienst hebben van illegale werknemers is men het minst geneigd.

Bij deze resultaten is het goed denkbaar dat ondernemers zich wat braver presenteren dan ze in werkelijkheid zijn. Ook kan het zijn dat er een zekere mate van zelfselectie onder de respondenten heeft plaatsgevonden, waarbij minder compliant ondernemers vaker hebben geweigerd om aan het onderzoek mee te werken. Toch is het voor een goed begrip van de resultaten en het interpreteren ervan van belang in gedachten te houden dat ook in werkelijkheid de meeste ondernemers hun wettelijke verplichtingen doorgaans nakomen. Dat slechts een klein deel van de ondervraagde ondernemers ooit in contact kwam met een van de bijzondere opsporingsdiensten, lijkt in overeenstemming met de realiteit.

Multivariate analyses laten zien dat vier factoren bepalend zijn voor nalevingsgedrag van ondernemers. Dat zijn de drie motieven die ook eerdere wetenschappelijke onderzoeken al hebben aangedragen, namelijk de interne norm, sociale normen en economische afschrikking, en daarnaast de ervaren mogelijkheden om regels te overtreden. Alle vier deze factoren hebben een hoofdeffect op de intentie tot regelovertrading. Dit onderzoek bevestigt daarmee dat de drie motieven bepalend zijn voor nalevingsgedrag. In eerdere studies is dat al gesuggereerd, maar in geen van die studies vormden alle drie de motieven tegelijkertijd onderwerp van onderzoek. Als er al onderzoek naar de relatie tussen motieven en regelnaleving of regelovertrading is gedaan, betrof dat veelal slechts één motief (doorgaans afschrikking) of hooguit twee motieven (afschrikking en sociale normen) op een specifiek terrein van regelgeving. Een sterk punt van het huidige onderzoek is daarbij ook dat het zich niet beperkte tot één domein van regelnaleving, maar een breed scala aan wetgeving bestrijkt. Daardoor wordt duidelijk dat de principes of mechanismen in algemene zin gelden voor nalevingsgedrag van ondernemers.

Een model waarin zowel de kosten en baten van het gedrag, de sociale normen, de persoonlijke normen en de mogelijkheden een plaats hebben, lijkt de intentie tot regelovertrading het best te verklaren. Voor dit moment noemen we dit model het ISMA-model (Interne norm, Sociale norm, Mogelijkheden, Afschrikking).

Andere factoren waarvan verwacht kon worden dat ze ook bepalend zouden kunnen zijn voor de mate van regelnaleving, bleken geen verklarende waarde te hebben naast of boven de vier genoemde elementen. Dat gold voor de financieel-economische situatie waarin de onderneming zich bevindt, de verbondenheid met andere ondernemers, de belemmeringen die wettelijke regels meebrengen voor de bedrijfsvoering en de contacten met en de behandeling door handhavende instanties. Op basis van de uitgevoerde analyses is niet uit te sluiten dat deze factoren in combinatie of interactie met de motieven en mogelijkheden of met elkaar, wel van invloed zijn op de intentie tot regelovertrading. Specifieke hypothesen in deze richting kunnen worden uitgewerkt en in vervolgonderzoek worden getoetst. Uiteraard is ook niet uit te sluiten dat andere factoren een rol spelen als het gaat om regelovertrading; de voor het onderzoek gebruikte vragenlijst was immers beperkt. Wel zijn in het huidige onderzoek de variabelen opgenomen die volgens de huidige stand van de literatuur bepalend lijken voor regelovertrading.

Omdat het onderzoek correlatieel is, kunnen geen uitspraken worden gedaan over oorzakelijke verbanden. Verondersteld wordt dat de motieven en de mogelijkheden bepalend zijn voor nalevingsgedrag, maar op grond van de resultaten kan niet worden uitgesloten dat de relaties omgekeerd of wederkerig zijn. Van de relaties tussen afschrikking en regelnaleving is wel gesuggereerd dat die relatie ontstaat doordat mensen hun idee over de mate van afschrikking afleiden uit hun eigen gedrag, en niet omdat ze zich in hun gedrag door afschrikkingselementen laten leiden (vergelijk Saltzman, Paternoster, Waldo en Chiricos, 1982).

Ook kunnen de bevindingen niet zomaar worden doorgetrokken naar daadwerkelijk nalevingsgedrag, omdat alleen de intentie tot regelovertreding die door ondernemers zelf is gerapporteerd, het object van analyse vormde. De verwachting daarbij is dat de intentie een indicator is voor het daadwerkelijke gedrag, zoals in modellen voor beredeneerd gedrag wordt verondersteld (bijvoorbeeld Ajzen en Fishbein, 1980). De literatuur over regelnaleving maakt echter duidelijk dat de relatie tussen zelfgerapporteerde intenties of zelfgerapporteerd gedrag niet sterk gerelateerd hoeft te zijn aan daadwerkelijke regelnaleving (Hessing, Elffers en Weigel, 1988). Maar ook als de intentie en het gedrag niet volledig in elkaars verlengde liggen, is een gerapporteerde intentie om regels te overtreden op te vatten als verwijdering van regelnaleving. Onderzoek waarin de intentie tot regelovertreding centraal staat, kan daarom ondanks de geschetste beperkingen belangrijke inzichten opleveren.

4.7.2 De aanpak van regelovertreding

Dit onderzoek laat zien dat de interne norm de belangrijkste determinant is van nalevingsgedrag. Vooral wanneer ondernemers geen interne norm kennen om regels na te leven of, anders geformuleerd, niet intrinsiek gemotiveerd zijn om wettelijke regels en voorschriften na te leven, neemt de intentie tot regelovertreding toe. Het creëren, stimuleren en in stand houden van een interne norm die regelnaleving onderschrijft, is daarmee in theorie de meest effectieve methode om regelovertreding tegen te gaan. Het probleem daarmee is echter wel dat interne normen en overtuigingen zich meestal niet gemakkelijk en op korte termijn laten beïnvloeden. Ze zijn verankerd in iemands centrale waarden en gedurende een leven gevormd.

Is de interne norm ten aanzien van een bepaalde wet of regel niet ontwikkeld of non-compliant, dan kunnen sociale motieven, de onmogelijkheid om de regel te overtreden en economische afschrikking ondernemers ervan weerhouden een regel te overtreden. Die remmende kracht is het sterkst voor sociale normen: als relevante anderen regelovertreding afkeuren, of als men het idee heeft dat dit het geval is, wordt regelovertreding onwaarschijnlijker. In de sociale normen zou een belangrijk aanknopingspunt voor de handhaving kunnen liggen. Sporadisch wordt in campagnes die zich richten op het stimuleren van regelnaleving, gebruikgemaakt van de invloed van sociale normen, zoals bijvoorbeeld in verkeersveiligheidscampagnes waarin wordt gewezen op het gedrag van andere verkeersdeelnemers. In hoeverre sociale normen als aangrijpingspunt kunnen dienen voor handhaving op de domeinen waar de bijzondere opsporingsdiensten taken en rollen vervullen, is een interessant onderwerp voor verder onderzoek.

Verder spelen de mogelijkheden om de regels te overtreden een belangrijke rol. Afhankelijk van de specifieke regel zal de mogelijkheid de regel te overtreden in sommige gevallen eenvoudig kunnen worden beperkt. In andere gevallen zal dat complexer liggen, en kan een ondernemer bijvoorbeeld zelf mogelijkheden creëren om een regel te overtreden.

Ook economische afschrikking kan bij een non-compliance interne norm regelnaleving stimuleren, alhoewel dit effect minder groot lijkt dan dat van vooral sociale normen. De kosten en baten die verbonden zijn aan naleving en overtreding van een bepaalde regel kunnen in specifieke situaties doorslaggevend zijn. Levert regelovertrading (economisch) voordeel op, wat veelal het geval is, dan zullen mensen die zich puur door economische motieven laten leiden de regel overtreden. De (geschatte) kans om gepakt te worden en de waarschijnlijkheid en ernst van de sancties die daarop volgen, kunnen echter de kosten-batenbalans zodanig beïnvloeden dat het economisch voordeliger is de regel na te leven. Een gevaar van economische afschrikking is echter dat het de interne norm kan ondermijnen en daardoor een effect kan hebben dat tegengesteld is aan wat wordt beoogd (Frey, 2003).

Het principe van economische afschrikking vormt een belangrijke basis voor veel handhavingsinspanningen. Of die zogenaamde ‘command and control-benadering’ van handhaving effectief is, is al langere tijd onderwerp van discussie. Door verschillende auteurs is beargumenteerd dat handhaving beter kan uitgaan van het overtuigen en aanmoedigen van mensen om regels na te leven dan regelnaleving proberen af te dwingen (bijvoorbeeld Ayres en Braithwaite, 1992; Sparrow, 2000). Ook de bevindingen van huidige onderzoek suggereren dat economische afschrikking niet het meest effectieve handhavingsinstrument zal zijn. Alternatieve handhavingsstrategieën die zich richten op de interne norm, de sociale norm en eventueel de mogelijkheden, liggen meer voor de hand. Een belangrijk punt daarbij is of het instrumentarium daarvoor al (voldoende) ontwikkeld is.

4.7.3 Verschillen tussen clusters

Dit derde onderzoek van Fraude in Beeld laat zien dat de gemiddelde intentie om regels te overtreden niet verschilt tussen de fraudeclusters enerzijds en het controlecluster anderzijds. Dat is opvallend, omdat in de fraudeclusters meer regelovertrading kan worden verwacht en de intentie van ondernemers om regels te overtreden als een indicator van hun gedrag wordt opgevat. Dat de fraudeclusters wel verschillen van het controlecluster blijkt echter uit de vergelijking van de determinanten van de intentie tot regelovertrading. De fraudeclusters verschillen van het controlecluster voor wat de interne norm, de sociale normen, de mogelijkheden voor regelovertrading en de ervaren afschrikking betreft. In vergelijking met ondernemers in het controlecluster rapporteren ondernemers in de fraudeclusters dat in hun omgeving regelovertrading meer wordt geaccepteerd en meer voorkomt, zeggen zij meer mogelijkheden te hebben voor regelovertrading en ervaren zij minder afschrikking. Deze verschillen wijzen allemaal op een grotere kans op regelovertrading in de fraudeclusters. Dat we dat niet weerspiegeld zien in de intentie tot regelovertrading kan het gevolg zijn van sociale wenselijkheid in de antwoorden van ondernemers op de meer directe vraag naar de intentie. Dit is geen onbekend probleem bij een onderzoek naar regelnaleving.

Vergelijking tussen verschillende fraudeclusters en vergelijking van de fraudeclusters met het controlecluster voor wat de onderlinge samenhang van variabelen betreft, maakten duidelijk dat de belangrijke determinanten van de intentie tot regelovertrading voor het grootste deel gelijk zijn in de clusters. Dit bevestigt het idee dat achter regelnaleving of -overtreding meer algemeen geldende mechanismen spelen. Verschillen tussen fraudegebieden voor wat het belang van de verschillende motieven voor naleving betreft, impliceert dat de aanpak

afgestemd zal moeten worden per fraudegebied om effect te sorteren. Dergelijke verschillen zijn belangrijk, omdat ze consequenties kunnen hebben voor het succes van een bepaalde aanpak in de handhaving, ofwel de inzet van bepaalde handhavingsinstrumenten.

Het cluster 'De fraudeur in product- en bedrijfsvoering' gaf een wat afwijkend patroon te zien. In dit cluster zijn de mogelijkheden tot regelovertreding en de mate van afschrikking de belangrijkste determinanten van de intentie tot regelovertreding, terwijl de interne norm en sociale normen daarboven geen effect hadden. Dit zou erop kunnen duiden dat het cluster 'De fraudeur in product- en bedrijfsvoering' meer dan de andere clusters wordt geregeerd of 'geleefd' door de omstandigheden. Als de mogelijkheden er zijn, frauderen deze ondernemers eerder. De enige rem daarop is de ervaren mate van economische afschrikking: worden de consequenties van fraude te risicovol geacht, dan wordt minder snel gefraudeerd. Persoonlijke normatieve oordelen en het oordeel van de sociale omgeving spelen daarin geen bepalende rol. Een dergelijk mechanisme zou wellicht meer voor de hand liggen bij een moeilijke financieel-economische situatie van de onderneming. De resultaten ondersteunen die gedachte echter niet. Andere opvallende verschillen tussen clusters zijn dat:

- a. noch afschrikking noch mogelijkheden een rol speelden in de clusters 'Bedrijfseconomische en bedrijfsorganisatorische adviesbureaus' en het controlecluster 'De frauderende recreant';
- b. in de clusters 'De grote-bouwfraudeur' en 'De fraudeur in kennis en constructies' geen hoofdeffect van afschrikking is gevonden;
- c. mogelijkheden geen rol van betekenis speelden in de clusters 'De frauderende afnemer van arbeid' en 'De dekmantelondernemer'.

Het is verleidelijk om deze verschillen tussen clusters eenvoudigweg te vertalen naar suggesties voor de aanpak. Over het algemeen lijkt het raadzaam om in te grijpen op dat motief of die determinant die het sterkst bepalend is voor nalevingsgedrag. Dat zou het meeste effect op de nalevingsgraad te zien moeten geven. Belangrijk is evenwel dat een bepaalde aanpak ook op andere motieven of determinanten van invloed kan zijn. Een meer uitgebreide analyse van het specifieke probleemveld waarin de determinanten en het samenspel tussen determinanten in kaart worden gebracht, zal deel moeten uitmaken van de voorbereiding van een bepaalde aanpak. De huidige indeling in clusters en de uitgevoerde analyses zijn eenvoudigweg te globaal om tot specifieke aanbevelingen over de aanpak van specifieke fraudes te komen.

De resultaten lieten ook zien dat de verschillen in de centrale variabelen van het onderzoek tussen clusters meer uitgesproken zijn dan de verschillen tussen domeinen van regelgeving. Dit suggereert dat een aanpak beter gericht kan zijn op clusters dan op een specifiek domein van regelgeving. Dat de algemene interne norm van grote invloed is op de intenties tot regelovertreding met betrekking tot alle domeinen van regelgeving, is in lijn met deze gedachte. Dat ook de sociale normen gemakkelijk konden worden samengenomen wijst ook die kant op. Deze uitkomsten leiden dan ook tot de conclusie dat het kan lonen als handhavers samen optrekken en in een branche of cluster de verschillende domeinen van regelgeving gelijktijdig onder de loep nemen.

HOOFDSTUK 5

Handhavers over fraude

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het vierde onderzoek van Fraude in Beeld. Het gaat in op de opdracht waarvoor de handhaving zich gesteld ziet: het zo effectief mogelijk inzetten van een handhavingsinstrument of, indien nodig, het effectief inzetten van een combinatie van instrumenten.

Traditioneel maakte de handhaving voornamelijk gebruik van het bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumentarium. Sinds de jaren 80 van de vorige eeuw ontwikkelen handhavers, vooral in het buitenland, nieuwe instrumenten. Enkele voorbeelden hiervan zijn mediation, compliance assistance, naming and shaming en publiek-private samenwerking. Ook in Nederland groeit de belangstelling voor alternatieve handhavingsinstrumenten. Een illustratie hiervan is de nota ‘Balans in de Strafrechtsketen’ van de Procesportefeuille Opsporing van de Belastingdienst (2004). Deze nota gaat in op het doel, de reikwijdte, de effecten en de opgedane ervaringen van acht verschillende alternatieve instrumenten binnen de strafrechtsketen. Deze instrumenten zijn: certificering, strafbeschikking, aanscherping van administratieve verplichtingen voor non-compliance belastingplichtigen, stigmatisering, verhaal van kosten, aanscherpen van integriteit, bonus/malus en handhavings- of opsporingscommunicatie. In de nota concluderen de schrijvers dat de strafrechtsketen op dit moment niet in balans is. Deze balans kan volgens hen worden bereikt door de introductie van een aantal alternatieve instrumenten, zowel op het terrein van (intensief) toezicht als op het terrein van de opsporing en vervolging.

Met deze ontwikkeling kan de handhaving over een steeds groter arsenaal aan instrumenten beschikken om hun doelen te bereiken. Voorwaarde voor een effectieve inzet van handhavingsinstrumenten is wel dat handhavers kennis hebben van de werking en de effecten ervan. Tot nu toe geeft de (wetenschappelijke) literatuur nauwelijks antwoord op de vraag welke instrumenten effectief zijn (zie ook Van Stokkom, 2004). Dit geldt vooral wanneer we in

ogenschouw nemen dat er meerdere handhavingsdoelen²⁰ kunnen zijn en dat de effecten van instrumenten per doelgroep van elkaar kunnen verschillen.

Het vervolg van deze inleidende paragraaf gaat in op verschillende modellen van handhaving (paragraaf 5.1.1), op de inzet van handhavingsinstrumenten en de relatie daarvan met regelnaleving (5.1.2 en 5.1.3) en op de centrale en specifieke vragen van dit vierde onderzoek (5.1.4). Hierbij merken we op dat deze paragrafen weinig aandacht besteden aan andere doelen dan het bevorderen van regelnaleving. De belangrijkste reden daarvoor is dat voorafgaand aan het onderzoek niet duidelijk was hoe de handhavingsdoelen zich laten ordenen. Bovendien gaat de literatuur over de effectiviteit van handhavingsinstrumenten vooral in op het bevorderen van regelnaleving.²¹

5.1.1 Het instrumentele en normatieve model van handhaving

De literatuur over handhaving onderscheidt twee modellen: het instrumentele model en het normatieve model (Hawkins, 1984; Kagan en Scholz, 1994; Aalders en Niemeijer, 1999; Van Stokkom, 2004).

In het instrumentele model is de handhaver vooral gericht op repressie: overtredingen detecteren en overtreders corrigeren, beboeten en bestraffen. Hiermee hoopt de handhaver (potentiële) overtreders af te schrikken.

In het normatieve model is de handhaver gericht op het afsluiten van een expliciet of impliciet (psychologisch) contract met de burger of de onderneming. Deze handhaver is meer gericht op preventie (Reiss, 1984). Daarbij probeert hij de burger of de onderneming aan te spreken op normen en achterliggende waarden, zodat de normadressaat zich verantwoordelijk gaat voelen voor regelnaleving.

De instrumentele handhaver richt zich op het aanpakken van dat deel van de bevolking dat zich niet houdt aan wetten en regels. De mate waarin handhaving effectief is, meet men in dit geval af aan het aantal aangepakte daders. De normatieve handhaver richt zich op het vergroten van dat deel dat zich wel houdt aan wetten en regels. De effectiviteitsmaat is dan het aantal personen dat zich vrijwillig aan de wet houdt.

Het instrumentele model

Bij het instrumentele model horen de traditionele handhavingsinstrumenten. Dat zijn de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke instrumenten. Deze zijn vooral gestoeld op het concept afschrikking.

²⁰ Dit onderzoek richt zich op meerdere handhavingsdoelen. Het beperkt zich niet tot het bevorderen van regelnaleving. De reden daarvoor is tweeledig. Ten eerste biedt het de mogelijkheid zicht te krijgen op het relatieve belang dat handhavers hechten aan het bevorderen van regelnaleving. Ten tweede biedt het de mogelijkheid om de effectiviteit van handhavingsinstrumenten te relateren aan verschillende doelen. Zo is het denkbaar dat een specifiek instrument niet of zelfs negatief samenhangt met het realiseren van het ene doel, maar positief met het andere doel. Door verschillende doelen in dit onderzoek te betrekken kunnen we een eerste indruk krijgen van mogelijke (on)gunstige neveneffecten van de inzet van verschillende handhavingsinstrumenten.

²¹ Overigens geeft het vervolg van deze paragraaf ook van deze literatuur slechts een ruwe schets.

Sinds lange tijd is afschrikking de dominante handhavingsstrategie (Shover, Clelland en Lynxwiler, 1986; Aalders en Wilthagen, 1997; Dodd en Hutter, 2000; Parker en Braithwaite, 2003). Die strategie baseert zich op het mensbeeld van de calculerende burger: mensen nemen egocentrische rationele beslissingen die gericht zijn op het maximaliseren van uitkomsten voor zichzelf (Becker, 1968). In dat geval hebben handhavers de opdracht negatieve uitkomsten van regelovertreiding te benadrukken. Dit kunnen zij doen door de kans op constatering, correctie en bestraffing te vergroten en daaraan ernstige consequenties te verbinden. Bij voldoende afschrikking zou de afweging van de calculerende burger positiever uitvallen voor regelnaleving dan voor regelovertreiding, met als gevolg dat hij zich aan de regels houdt.

Afschrikking vraagt om een handhaving die zich richt op personen die zich niet aan de wet houden. Zij vraagt om een repressieve handhavingsstijl die vertrouwt op dwang en gehoorzaamheid. Ook vraagt zij om handhavers die zich richten op het vangen en bestraffen van boeven. Enkele voorwaarden daarvoor zijn scherpe, onbetwistbare wetten, goede mogelijkheden om regelovertreiding te constateren, hoge boetes, zware straffen en een gelijkemonniken-gelijke-kappen-aanpak (Bardach en Kagan, 1982; Reiss, 1984; Grabosky, 1995; Paternoster en Simpson, 1996; Aalders en Wilthagen, 1997; Vaughan, 1998; Dodd en Hutter, 2000; Job en Honaker, 2003).

Niet altijd voldoet de werkelijkheid aan al die voorwaarden. Zo blijken niet alle wetten dusdanig scherp te zijn geformuleerd dat zij boven elke twijfel of alternatieve uitleg verheven zijn. Dit kan ertoe leiden dat handhavers zich in de praktijk genoodzaakt zien om het beleid zelf vorm te geven, hetgeen een bom legt onder de gewenste eenheid van beleid (suitvoering) (Lipsky, 1980).

Naast deze (voorwaardelijke) beperkingen bestaat onder wetenschappers scepsis over de mogelijkheid door afschrikking regelnaleving te bevorderen of gedragsverbetering te stimuleren (Klepper en Nagin, 1989; Grasmick en Bursik, 1990; Frey, 2003). Voor zover wetenschappers gewenste effecten van afschrikking hebben gevonden, blijken deze doorgaans van korte duur (Braithwaite en Braithwaite, 2001; Braithwaite, 2003; Parker en Braithwaite, 2003; Scott, 2004). Een van de bevindingen is dat afschrikking ook contraproductieve effecten kan hebben, zoals weerstand, investering in tegenmaatregelen en pogingen van (potentiële) daders om handhavers te misleiden. Externe dwang, waarvan bij het toepassen van afschrikking sprake is, zou de internalisatie van de norm en intrinsieke motivatie om de regels na te leven ondermijnen (Sherman, 1993). Daarnaast zou afschrikking het zicht op doelen van wetgeving vertroebelen; daardoor zouden betrokkenen zich meer calculerend gedragen en het collectieve belang uit het oog verliezen (Tenbrunsel en Messick, 1999). Bij het wegvallen van de afschrikking zou dit averechtse effecten kunnen hebben op de mate van naleving. Zo kwamen wetenschappers in Australië tot de bevinding dat strafrechtelijke vervolging en boetes voor het niet-indienen van belastingformulieren op korte termijn wel tot verbetering leidde, maar in de daaropvolgende jaren meer omissiedelicten tot gevolg had (Williams, 2001). Bovendien hebben wetenschappers gewezen op de mogelijkheid dat afschrikking leidt tot delegitimering van de overheid. In dat geval kan de indruk van procedurele onrechtvaardigheid en het gevoel van onnodig brute behandeling weerstand uitlokken (Murphy, 2003; Wenzel, 2005).

Het normatieve model

Gedurende de jaren 80 van de vorige eeuw zette men expliciet vraagtekens bij de instrumentele stijl van handhaving (Bardach en Kagan, 1982). Vanaf die tijd groeide de aandacht voor alternatieve handhavingsstrategieën. Oorzaken hiervan zijn terug te voeren op de onzekerheid over de mate waarin de traditionele repressieve handhavingsstrategieën kunnen bijdragen aan regelnaleving en de maatschappelijke ontwikkelingen in de westerse wereld (Job, Stout en Smith, 2006). Voorbeelden van zulke ontwikkelingen zijn de verschuiving van toezicht naar management (Hughes, 1994) en het politieke debat over staatsregulering en de heroptredende overheid versus deregulering en privatisering.

De scepsis over de werking van repressieve handhaving stimuleerde de interesse in handhavingsstrategieën die zich richten op het:

- versterken van vertrouwen;
- benadrukken van de legitimiteit van de wetten;
- stimuleren van het gevoel van procedurele en distributieve rechtvaardigheid;
- uitnodigen tot coöperatie;
- promoten van regelnaleving.

De basisgedachte hierbij is dat mensen zich niet zozeer aan de wet houden omdat zij bang zijn voor sancties, maar omdat zij regelovertreding moreel afkeuren (Tyler, 1990).

Met de opkomst van die gedachte groeide de aandacht van handhavers en wetenschappers voor een normatieve handhaving en alternatieve handhavingsinstrumenten. Het verschil tussen de uitgangspunten van dit model en die van het instrumentele model is groot. Zo gaat de handhaving er traditioneel van uit dat de overheid regels opstelt. Bij sommige alternatieve instrumenten communiceert de overheid over regels (handhavingscommunicatie), bij andere versoepelt de overheid ze of schaft ze af (deregulering), of stellen marktpartijen zelf regels op (zelfregulering).

Het instrumentele handhavingsmodel gaat ervan uit dat de overheid alle betrokkenen op regelnaleving controleert, overtredingen corrigeert en overtreders bestraft. Met de inzet van alternatieve instrumenten controleert de overheid een deel van de betrokkenen (met behulp van risicoprofilering, controle van niet-gecertificeerden), en laat zij de (verdere) controle over aan marktpartijen (horizontaal toezicht, privatisering van de handhaving) of aan andere betrokkenen (kliklijn, klokkenluidersregeling). Daarbij kan de overheid personen die het lastig vinden de regels na te leven ondersteuning bieden (compliance assistance) of overtreders stimuleren zichzelf te corrigeren (inkeer- of amnestieregeling). In plaats van het beboeten van overtreders richt de overheid zich op het belonen van mensen die zich wel aan de regels houden. Overigens kan een bestraffing of een beloning ook uit andere dan louter financiële prikkels bestaan, zoals het verlenen of intrekken van vergunningen of het verlichten of verzwaren van administratieve lasten. Ook kan men hierbij denken aan het publiceren van namen van betrokkenen ('naming'), waarbij die worden geroemd ('faming') of beschaamd ('shaming').

De invloed van deze lijn van denken strekt zich ook uit tot gedachten over de gerechtelijke afdoening van zaken. Traditioneel dienen verdachten zich voor de meest ernstige overtredingen voor de rechter te verantwoorden. De rechter kan hun, indien zij schuldig zijn, een financiële

straf en/of een vrijheidsstraf opleggen. Dat neemt niet weg dat alternatieven denkbaar zijn. Om de norm helder te stellen zou het Openbaar Ministerie er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen niet de meest ernstige overtredingen, maar de meest exemplarische of meest voorkomende voor de rechter te brengen. In plaats van de rechter kunnen ook andere gremia daders en andere betrokkenen ter verantwoording (laten) roepen. Hierbij valt te denken aan parlementaire enquêtemissies of de media. Bovendien kan de rechter taakstraffen opleggen in plaats van of aanvullend op financiële straffen of vrijheidsstraffen. Na bestraffing zou de overheid zich kunnen toeleggen op het herstel van de relatie tussen de dader enerzijds en overheid, maatschappij en relevante omgeving anderzijds.

Het instrumentele en normatieve model gecombineerd

Ondanks dat het normatieve model de uitgangspunten van de traditionele handhaving bekritiseert, zijn de modellen niet onverenigbaar. Veel wetenschappers pleiten voor een gecombineerd model waarin zowel traditionele als alternatieve handhavingsinstrumenten een plaats hebben en er veel aandacht is voor de volgorde waarin de overheid die instrumenten inzet (Sinclair, 1997; Huisman, 2001; Van Stokkom, 2004). Zo combineren Gunningham en Grabosky (1998) meerdere instrumenten tot een model voor het reguleren van milieubeleid. Zij deden onderzoek in de chemische industrie en de landbouw. Hierbij onderzochten zij de werking van traditionele middelvoorschriften, zelfregulering, educatieve en communicatieve strategieën, economische instrumenten en de werking van een vrijmarktbenadering van milieuvraagstukken. Hun belangrijkste conclusie was dat de overheid altijd meerdere instrumenten moet inzetten om voldoende naleving te bewerkstelligen. Daarbij blijkt de ideale combinatie van instrumenten afhankelijk van de specifieke problematiek waarvoor de overheid zich gesteld ziet. Hun model staat bekend onder de naam Smart Regulation.

Een zeer invloedrijk (ander) voorbeeld van een gemengd model is Responsive Regulation (Ayres en Braithwaite, 1992). Dat model gaat ervan uit dat handhaving effectiever wordt naarmate handhavingsoverheidsactiviteiten beter aansluiten op de doelgroep. Anders geformuleerd: handhaving moet responsief zijn. Het model schrijft voor dat de handhaver de burger of onderneming met vertrouwen tegemoet treedt. Daarbij stelt de handhaver zich faciliterend op. Hij richt zich op samenwerken en het stimuleren van wederzijds vertrouwen en spontane regelnaleving. Hij instrueert, overtuigt en adviseert. In eerste instantie gaat hij daarbij uit van de goede trouw van de betrokkene(n) (personen, bedrijven). Vervolgens is het aan de betrokken personen om na te gaan of en hoe regelnaleving te bereiken is. Als de betrokken personen het vertrouwen van de handhaver schenden, verscherpen de handhavers hun maatregelen. Dit kan onder andere door gebruik te maken van ‘reintegrative shaming’ (Braithwaite, Braithwaite en Ahmed, 2006). Daarbij probeert de handhaver het gedrag van betrokkenen te verbeteren door de daad, (ook met behulp van stakeholders) af te keuren, zonder de betrokkenen te beschadigen.

Het model van Responsive Regulation kent zogenoemde handhavingsspiramiden waarin de zwaarte van de in te zetten handhavingsinstrumenten toeneemt naarmate de regelovertreder persistenter is. In Nederland maken sommige handhavende diensten gebruik van vergelijkbare piramiden (bijvoorbeeld de Belastingdienst).

5.1.2 De inzet van handhavingsinstrumenten

Handhavers staan telkens voor de keuze welke instrumenten ze zullen inzetten om overtredingen effectief aan te pakken. Welke instrumenten moeten ze bijvoorbeeld gebruiken in het cluster ‘De Koppelbaas’? Zijn dit andere of dezelfde instrumenten als in een willekeurig ander cluster? Tot nu toe is weinig onderzoek verricht naar achterliggende factoren van instrumentkeuze.

Op basis van de literatuur veronderstellen we dat drie typen factoren van invloed zijn op de instrumentkeuze van handhavers. Dit zijn:

- de doelen die de handhaver zich stelt;
- kenmerken van de doelgroep;
- kenmerken van de handhaver.

De handhavers die de instrumentkeuze vooral laten bepalen door de gestelde doelen noemen we doelgericht. Zij zetten immers die instrumenten in die hen helpen bij het realiseren van het gestelde doel. Handhavers die hun keuze vooral laten bepalen door de kenmerken van de doelgroep zijn, in lijn met het model van Responsive Regulation, te typeren als responsief. Handhavers die zich bij de instrumentkeuze laten leiden door eigen kenmerken, noemen we behoudend. Die handhavers gaan immers uit van de eigen kwaliteiten en ervaringen. Het zijn de schoenmakers die bij hun leest blijven. Als we uitgaan van de veronderstelling dat een doelgerichte en responsieve instrumentkeuze van belang is voor een effectieve handhaving, is de kans groot dat de handhavers niet het gewenste effect bereiken als zij geen oog hebben voor handhavingsdoelen en/of kenmerken van de doelgroep.

Gestelde doelen

De literatuur maakt geen melding van onderzoek dat expliciet ingaat op de relatie tussen de doelen van handhavers en hun instrumentkeuze. Wel suggereert de literatuur dat doelen als het aanpakken en afschrikken van daders gerelateerd zijn aan de inzet van traditionele instrumenten. Een doel als het bevorderen van regelnaleving zou samenhangen met de inzet van alternatieve instrumenten.

Kenmerken van de doelgroep

Wel is enig onderzoek verricht naar de mate waarin kenmerken van de doelgroep bijdragen aan de keuze van instrumenten. Hieruit blijkt dat handhavers zich hierbij gedeeltelijk laten leiden door het gedrag en de kenmerken van de doelgroep (Nielsen, 2006). Van belang daarbij is vooral hoe de handhaver de doelgroep beziet (Kagan en Scholz, 1984). Bovendien blijkt dat naarmate handhavers meer contact hebben met de doelgroep, de kans afneemt dat zij kiezen voor traditionele instrumenten (Grabosky en Braithwaite, 1986). De kans daarop neemt toe naarmate de handhaver meer overtredingen vermoedt bij de doelgroep (Hutter, 1997). Daarnaast stelde Hutter vast dat de oorzaken die handhavers toeschrijven aan regelovertreding eveneens van belang zijn bij de keuze van handhavingsinstrumenten. Dit betekent dat als een handhaver het idee heeft dat het betrokken individu, bedrijf of de branche de regels wil naleven, de kans groot is dat hij kiest voor een alternatieve, meer coöperatieve strategie. Denkt hij dat hij te maken heeft met een (groep) doelbewuste fraudeur(s), dan is de kans groot dat hij kiest

voor de inzet van traditionele instrumenten. Trekken we deze gedachtelijn door, dan is de kans op een traditionele keuze groot en de kans op een alternatieve keuze klein als een handhaver een zwakke interne norm aanwijst als belangrijke oorzaak van fraude.

Kenmerken van handhavers

Er is eveneens onderzoek verricht naar de mate waarin kenmerken van de handhaver bijdragen aan de instrumentkeuze. Deze blijken een belangrijke rol te spelen. Zo blijken handhavers die gepokt en gemazeld zijn in een traditie van boeven vangen, minder geneigd een alternatief instrument te kiezen (Job, Stout en Smith, 2006). Het vermoeden is dat zij niet voor alternatieven kiezen omdat het voor hen tegennatuurlijk voelt om burgers en bedrijven met vertrouwen tegemoet te treden.

Daarnaast blijkt de instrumentkeuze sterk bepaald door het beleidsterrein waarop handhavers actief zijn (Nielsen, 2006). De keuze blijkt te worden begrensd door de mores en het beleid van het desbetreffende departement. Of dit ook geldt voor de Nederlandse situatie is vooralsnog niet bekend. Dit onderzoek gaat voor de handhaving in Nederland na in hoeverre er een relatie is tussen de keuze voor traditionele en alternatieve handhavingsinstrumenten enerzijds en de doelen van de handhaver, de kenmerken van de doelgroep en de kenmerken van de handhaver anderzijds.

5.1.3 De relatie tussen inzet van handhavingsinstrumenten en regelnaleving

Weinig empirisch onderzoek is gedaan naar de relatie tussen de inzet van handhavingsinstrumenten en de mate van regelnaleving. In zoverre onderzoek is uitgevoerd heeft dit doorgaans betrekking op zeer specifieke gevallen (casestudies). Die (vooral) kwalitatieve studies bevatten aanwijzingen dat een combinatie van verschillende instrumenten essentieel is voor het optimaliseren van gewenste effecten. Veel onderzoekers op dit terrein onderschrijven de visie dat effectieve handhaving een combinatie inhoudt van afschrikking en verleiding, van traditionele en alternatieve instrumenten.²²

Voor de verhouding tussen de inzet van traditionele en de inzet van alternatieve instrumenten kan geen vuistregel worden gegeven. Algemeen geldende regels blijken vaak ondergeschikt aan specifieke domein- of doelgroepgebonden oplossingen (Gunningham en Grabosky, 1998; Sinclair, 1997). De ene doelgroep is ontvankelijker voor de wortel, de andere gehoorzaamt pas na een tik met de stok. Bovendien zijn er aanwijzingen dat de gevoeligheid van een doelgroep

²² Dit geldt overigens niet alleen voor handhaving door de overheid. Uit onderzoek naar effectief managen blijkt dat regels beter worden nageleefd als managers gebruikmaken van een mix van zachte en harde strategieën (Cialdini en Goldstein, 2004). Werknemers zetten zich beter in en zijn meer tevreden wanneer zij worden aangestuurd door een inlevende manager die hen eerlijk en met respect bejegt dan wanneer zij te maken hebben met een harde, zich op hiërarchie beroepende leidinggevende (Schwarzwald en Koslowsky, 1997; Koslowsky, Schwarzwald en Ashuri, 2001; Raven, Schwarzwald, Koslowsky en Agassi, 2001). Maar werknemers blijken het meest meegaand en zetten zich het meeste in als managers naast zachte ook harde strategieën gebruiken. Daarbij is het van belang dat de harde strategieën zodanig worden ingezet dat deze de positieve effecten van het gebruik van zachte strategieën niet ondermijnen (Emans, Munduate, Klaver en van de Vliert, 2003).

voor een aanpak over een langere periode niet constant is. Daarmee is effectief handhaven het telkens opnieuw zoeken naar de juiste verhouding, of zoals Boek en Visser concluderen: Handhaven is nooit een rustig bezit (Boek en Visser, 2005).

Handhaven lijkt vooral dynamisch maatwerk: elke situatie en doelgroep lijkt te vragen om een eigen mix van instrumenten, waarbij bovendien de situatie en doelgroep telkens veranderen. Dit sluit niet uit dat zich algemene tendensen kunnen voordoen over situaties en doelgroepen. Het achterhalen van de meest effectieve handhavingsinstrumenten over de verschillende domeinen en over de verschillende doelgroepen is van groot belang. Op basis daarvan kan de handhaving instrumenten kiezen die in aanmerking komen voor verdere ontwikkeling. Bovendien is algemene kennis van de effectiviteit van instrumenten waardevol als handhavers geen kennis hebben van effectieve instrumenten in specifieke situaties.

Dit onderzoek gaat na in hoeverre de inzet van verschillende traditionele en alternatieve handhavingsinstrumenten gerelateerd is aan het bevorderen van regelnaleving. Eerst gaan we in op algemene tendensen, om vervolgens uitspraken te doen over de mate waarin doelgroepen – de fraudeclusters – verschillen naar de relatie tussen de inzet van handhavingsinstrumenten en het bevorderen van regelnaleving.

5.1.4 Specifieke onderzoeksvragen

In de voorgaande paragrafen hebben wij op basis van de literatuur een aantal kennislacunes en vooronderstellingen de revue laten passeren. Deze hebben betrekking op de centrale vraag van dit onderzoek: Welke instrumenten zijn het meest effectief in het stimuleren van regelnaleving of het ontmoedigen van regelovertreding?

Deze paragraaf vertaalt deze centrale vraag naar deelvragen. We hebben de vragen onderverdeeld naar vier onderwerpen: handhavingsdoelen, handhavingsinstrumenten, instrumentkeuze en effectiviteit van instrumenten.

Handhavingsdoelen

1. Welk typen doelen onderscheiden handhavers?
2. In hoeverre stellen handhavers zich de verschillende doelen?
3. In hoeverre realiseren handhavers de verschillende doelen die zij zich stellen?
4. In hoeverre verschilt de mate waarin handhavers zich doelen stellen van de mate waarin zij deze doelen realiseren?
5. In hoeverre is het stellen en realiseren van doelen clusterspecifiek?

Handhavingsinstrumenten

6. Welke typen traditionele en alternatieve handhavingsinstrumenten kunnen worden onderscheiden?

Instrumentkeuze

7. In hoeverre zijn de doelen die handhavers zich stellen gerelateerd aan de keuze van handhavingsinstrumenten?
 - Kiezen handhavers meer voor traditionele en minder voor alternatieve instrumenten naarmate zij zich het aanpakken en afschrikken van daders sterker als doel stellen?
 - Kiezen handhavers minder voor traditionele en meer voor alternatieve instrumenten naarmate zij zich regelnaleving sterker als doel stellen?
8. In hoeverre zijn kenmerken van de doelgroep gerelateerd aan de keuze van handhavingsinstrumenten?
 - In hoeverre is de ervaring in het cluster positief gerelateerd aan de keuze voor alternatieve instrumenten en negatief aan de keuze voor traditionele instrumenten?
 - Neemt de kans op de inzet van traditionele instrumenten toe en van alternatieve instrumenten af naarmate men meer fraude vermoedt in de doelgroep?
 - Zetten handhavers meer traditionele instrumenten en minder alternatieve instrumenten in naarmate men een zwakke interne norm als belangrijker oorzaak aanwijst voor de fraude in het cluster?
9. In hoeverre zijn kenmerken van de handhaver gerelateerd aan de keuze van handhavingsinstrumenten?
 - Kiezen handhavers met een repressieve instrumentele achtergrond meer voor traditionele en minder voor alternatieve instrumenten dan andere handhavers?
 - Is de keuze voor bepaalde handhavingsinstrumenten afhankelijk van het beleidsterrein waarop de handhaver opereert?

Effectiviteit van instrumenten

10. In hoeverre is de inzet van de verschillende handhavingsinstrumenten gerelateerd aan het realiseren van regelnaleving?
11. Verschilt de relatie tussen de inzet van handhavingsinstrumenten en het realiseren van regelnaleving tussen de clusters?

De vragen over de effecten van handhavingsinstrumenten gaan uitsluitend in op het realiseren van regelnaleving. De inzet van handhavingsinstrumenten kan echter ook gerelateerd zijn aan het realiseren van andere doelen. Dit betreft twee vragen:

12. In hoeverre zijn de ingezette handhavingsinstrumenten gerelateerd aan het realiseren van andere doelen?
13. Verschilt de relatie tussen de inzet van handhavingsinstrumenten en het realiseren van andere doelen tussen de clusters?

De antwoorden op deze vragen komen aan bod in de paragraaf die de resultaten beschrijft (5.3). Uitzondering hierop zijn de vragen 1 en 6. Omdat deze vragen betrekking hebben op de ontwikkeling van het onderzoeksinstrument, worden deze vragen beantwoord in de paragraaf Methode (5.2).

5.2 Methode

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen hebben we in dit onderzoek gebruik gemaakt van een vragenlijst die via het internet is voorgelegd aan handhavers. De vragen gaan in op hun ervaring en kennis met betrekking tot de fraudeclusters.

5.2.1 Procedure

Voor de werving van respondenten vroegen we de bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket een lijst te leveren van handhavers uit de eigen dienst alsook uit de relevante omgeving daarvan. Voorwaarde was dat deze handhavers moesten beschikken over veel kennis van fraude en een helicoptervisie, ofwel het vermogen om de materie op een hoger abstractie-niveau te kunnen beschouwen. In totaal leverden de diensten de namen en e-mailadressen van 948 handhavers.

De technische verzorging van de afname van de vragenlijst was uitbesteed aan een tele-onderzoeksbureau. Dit bureau zette de vragenlijst op een afgeschermd deel van het internet. We gaven dit bureau de aangeleverde e-mailadressen van de handhavers. Het bureau stuurde hun een elektronisch bericht met het verzoek om deel te nemen aan het onderzoek. Daartoe dienden de handhavers een site te bezoeken op het Internet. Voor medewerkers van de Belastingdienst volgden we een andere procedure omdat zij doorgaans alleen beschikken over een intern mailadres. Deze medewerkers kregen vanuit de Belastingdienst het elektronische verzoek tot deelname. Daarin werd benadrukt dat zij voor deelname aan het onderzoek gebruik moesten maken van een computer met internetaansluiting.

Na aanmelding op de site kregen de handhavers/respondenten een korte introductie. Hierin legden we uit dat de vragenlijst geheel automatisch was en dat het programma de respondenten na het invullen van een vraag automatisch doorstuurde naar de volgende vraag. Daarbij benadrukten we de gegevens anoniem en vertrouwelijk te verwerken. Bovendien benadrukten we dat het onderzoek betrekking had op ernstige vormen van fraude: ‘Hierbij moet u denken aan (vermoedelijk) verwijtbare overtredingen van de wet- en regelgeving waarvoor de vier bijzondere opsporingsdiensten handhavingsbevoegd zijn. Doorgaans gaat het dan om wetten en regels van de ministeries van EZ, Financiën, LNV, SZW en VROM; veelal in combinatie met wetten en regels van het ministerie van Justitie.

De vragenlijst bestond uit een groot aantal, voornamelijk gesloten vragen. Eerst kregen de respondenten een aantal vragen over kenmerken van de handhaver. Dit betrof onder andere vragen over de dienst waarvoor zij werkzaam zijn, het ministeriële domein waarop zij actief zijn en het aantal jaren in de huidige functie, en de preventieve versus repressieve ervaring. De respondenten kregen vervolgens een beschrijving van de fraudeclusters op hun scherm (zie 3.4.3). Daarnaast is als referentiepunt een achtste cluster aan de respondenten voorgelegd. Dit betreft het controlecluster ‘De frauderende recreant’. Het bestaat uit branches die op basis van de onderzoeken 1 en 2 niet bijzonder fraudegevoelig bleken. In het vervolg van de vragenlijst verscheen de beschrijving van een cluster automatisch in beeld zodra de cursor zich op de naam van dat cluster bevond.

Er volgden enkele vragen over de kenmerken van elk cluster (ervaring met, kennis over en het vermoeden van fraude). De respondenten is vervolgens gevraagd de twee clusters te kiezen waarmee de respondenten, volgens hun inschatting, de meeste ervaring hadden of waarvan zij de meeste kennis hadden.

Het vervolg van de vragenlijst ging in op deze twee clusters. Voor deze beperking gelden twee redenen. Ten eerste zou de vragenlijst te lang zijn als de respondenten voor alle clusters de vragen zouden moeten beantwoorden. Ten tweede is het weinig zinvol om respondenten een uitgebreide vragenlijst voor te leggen over clusters waarvan zij niets weten.

Voor beide clusters vroegen we naar de oorzaken van fraude, de ingezette handhavingsinstrumenten en de gestelde en gerealiseerde handhavingsdoelen. Vervolgens vroegen wij hun naar de toekomstige inzet van handhavingsinstrumenten. Hierbij maakten we geen onderscheid tussen de clusters. Daarna is de respondenten de mogelijkheid geboden opmerkingen te maken naar aanleiding van het onderzoek en de vragenlijst. Tot slot dankten wij hen voor hun medewerking.

Voordat we in paragraaf 5.2.3 uitgebreid ingaan op de vragenlijst, geeft paragraaf 5.2.2 een indruk van de deelnemers aan dit onderzoek.

5.2.2 Deelnemers

In de laatste vier weken van 2005 en de eerste zes weken van 2006 hebben in totaal 395 personen de volledige vragenlijst ingevuld. Dit betekent dat de respons 41,7% was. De respondenten zijn gemiddeld 12 jaar en vijf maanden actief in de fraudebestrijding, waarvan gemiddeld 6 jaar en 3 maanden in hun huidige functie. Van de respondenten zijn 172 personen werkzaam bij een bijzondere opsporingsdienst, 17 bij het Openbaar Ministerie, 181 bij een andere handhavende dienst en 25 bij andere onderdelen van ministeries. Het aantal respondenten per dienst is weergegeven in tabel 5.1.

Bijna de helft van de respondenten (194) gaf aan werkzaam te zijn op het (handhavings)gebied van het ministerie van Financiën. Respectievelijk 118, 84, 83 en 74 respondenten rapporteerden werkzaam te zijn op de (handhavings)gebieden van SZW, VROM, LNV en EZ.

Van de respondenten vermeldden er 38 niet samen te werken met (een van) de bijzondere opsporingsdiensten. Respectievelijk 276, 133, 119 en 107 respondenten vermeldden samen te werken met de FIOD-ECD, de AID-IOD, de VROM-DO en de SIOD.

De respondenten bekleedden een groot aantal verschillende functies. Tabel 5.2 toont het aantal respondenten per functie.

Tabel 5.1 Respondenten naar dienst

Dienst	Aantal
AID-DO	16
Algemene inspectiedienst (AID)	26
Arbeidsinspectie (AI)	6
Autoriteit Financiële Markten (AFM)	2
Belastingdienst	76
Bureau financieel toezicht (BFT)	2
College Tarieven Gezondheidszorg (CTG)	1
De Nederlandsche Bank (DNB)	2
Douane	32
FIOD-ECD	49
Functioneel parket	14
Gemeenten (incl. sociale diensten, sociale recherche)	6
Inspectie Verkeer en Waterstaat	1
Ministerie van Financiën	10
Ministerie van LNV	1
Ministerie van SZW	1
Ministerie van VROM	13
Openbaar ministerie	3
Politie	10
SIOD	80
Sociale Verzekeringsbank (SVB)	5
Stichting Brein	2
VROM-IOD	27
VROM-inspectie	9
Uitvoeringsorganisatie werkgeversverzekeringen (UWV)	1
Onbekend	1
Totaal	395

Tabel 5.2 Respondenten naar functie

Functie	Aantal
Rechercheur	78
Team- of projectleider	72
Vakspecialist	48
Beleidsmedewerker	28
Fraudecoördinator	26
Contactambtenaar	16
Controleur/toezichthouder	14
Afdelingshoofd	13
Inspecteur	11
Projectmedewerker	10
Controleadviseur	9
Onderzoeker	9
Officier van justitie	8
Accountmanager	6
Management	4
Parketsecretaris	3
Anders	40
Totaal	395

5.2.3 Vragenlijst en schaalconstructies

Handhavingsstijl

Na de eerder beschreven vragen over kenmerken van handhavers volgde een vraag over de preventieve dan wel repressieve ervaring van de respondent: ‘In uw werkervaring met fraude hebt u zich beziggehouden?’, met als antwoordmogelijkheden ‘voornamelijk met het voorkomen van fraude (preventief)’, ‘meer met het voorkomen dan met bestrijden’, ‘meer met het bestrijden dan met het voorkomen’, ‘voornamelijk met het bestrijden van fraude (repressief)’ en ‘met geen van alle’. Het merendeel rapporteerde meer repressief dan preventief bezig te zijn: 58,5% rapporteerde zich voornamelijk bezig te houden met het bestrijden van fraude en 20,8% rapporteerde meer met het bestrijden dan met het voorkomen bezig te zijn. Een klein deel meldde zich voornamelijk met het voorkomen bezig te houden (5,1%) en een eveneens klein deel meer met voorkomen dan bestrijden (7,6%). De overige 32 respondenten meldden zich noch met het voorkomen van fraude, noch met het bestrijden ervan bezig te houden.

Ervaring, kennis en vermoede fraude

Na de beschrijving van de clusters volgden per cluster drie vragen:

1. *Ervaring*. ‘Als het gaat om fraude in welke mate hebt u in uw werk te maken met [naam cluster]?’ De respondenten konden hun antwoord geven op een 7-puntenschaal met als schaaluiteinden (–3) ‘zeer weinig’ en (3) ‘zeer veel’.
2. *Kennis*. ‘Als het gaat om fraude, in welke mate hebt u kennis over [naam cluster]?’ Antwoord kon worden gegeven op een 7-puntenschaal met als schaaluiteinden (–3) ‘zeer weinig’ en (3) ‘zeer veel’.
3. *Vermoede fraude*: ‘In welke mate vermoedt u fraude in [naam cluster]?’ Wederom konden de respondenten antwoord geven op een 7-puntenschaal met als schaaluiteinden (–3) ‘zeer weinig’ en (3) ‘zeer veel’.²³

Tabel 5.3 geeft de gemiddelde antwoorden op de drie gesloten vragen weer.

²³ De vraag over de vermoede fraude is ook gesteld voor twee toegevoegde branches Bedrijfs-economische en bedrijfsorganisatorische adviesbureaus en Pensioenfondsen. Deze vragen zijn geïntroduceerd met: ‘Uit ons onderzoek zijn twee opvallende branches naar voren gekomen. Er is echter weinig achtergrondinformatie beschikbaar over fraude in deze branches. We leggen deze branches graag aan u voor.’ Daarna volgde voor elk van de branches een open vraag over de waargenomen fraudemethodieken. De Adviesbureaus zijn in de vragenlijst opgenomen omdat deze bijzonder hoog scoorden op de fraude-index, terwijl in onderzoek 1 deze branche niet door een bijzondere opsporingsdienst is benoemd als fraudegevoelig. De Pensioenfondsen hebben we ter controle opgenomen. Deze branche scoorde laag op de fraude-index.

Tabel 5.3 *Ervaring met en kennis van fraude en de hoeveelheid vermoede fraude per cluster. Daarbij de hoeveelheid vermoede fraude in de branches Bedrijfs-economische en bedrijfsorganisatorische adviesbureaus en Pensioenfondsen*

	Ervaring	Kennis	Vermoede fraude
Koppelbaas	-.81	-.45	1.29
Afnemer van arbeid	-.52	-.15	1.19
Grote-bouw	-1.49	-1.03	.72
Product- en bedrijfsvoering	-1.27	-1.10	.43
Kennis en constructies	-.15	-.06	.84
Dekmantelondernemer	-1,00	-.86	.51
Recreant	-1,85	-1.61	-.39
Individuele fraudeur	.27	.51	.98
Adviesbureaus*			-.13
Pensioenfondsen*			-1.36

* Branche opgenomen los van de clusters

De respondenten rapporteerden vooral veel ervaring te hebben met en veel kennis te hebben van individuele fraudeurs. Zij vermoedden vooral veel fraude in ‘De koppelbaas’, ‘De frauderende afnemer van arbeid’, ‘De individuele fraudeur’, ‘De fraudeur in kennis en constructies’ en ‘De grote-bouwfraudeur’. In lijn met de verwachtingen vermoedden de respondenten weinig fraude in het cluster ‘De frauderende recreant’.

In de branches Pensioenfondsen en Bedrijfseconomische en bedrijfsorganisatorische adviesbureaus vermoedden de respondenten eveneens weinig fraude. Wat de Pensioenfondsen betreft is dit in lijn met de verwachtingen. Deze zijn immers niet genoemd door de diensten en scoorden laag op de fraude-index. De adviesbureaus kenden wel een hoge score op de fraude-index, terwijl de diensten deze branche niet hadden benoemd als fraudegevoelig.

Keuze twee clusters

Vervolgens is de respondenten gevraagd een keuze te maken voor twee clusters: ‘Kunt u aangeven van welke twee clusters u relatief de meeste kennis hebt en/of waarmee u in uw werk relatief het meest te maken hebt?’. Tabel 5.4 geeft de keuze van de respondenten over de clusters weer.

Tabel 5.4 *Gekozen clusters*

	Aantal
Koppelbaas	113
Afnemer van arbeid	125
Grote-bouw	38
Product- en bedrijfsvoering	112
Kennis en constructies	128
Dekmantelondernemer	49
Recreant	18
Individuele fraudeur	207
Totaal	790

Tabel 5.4 toont dat meer dan de helft van de respondenten koos voor het cluster 'De individuele fraudeur'. Voor de clusters 'De frauderende afnemer van arbeid', 'De fraudeur in kennis en constructies', 'De koppelbaas' en 'De fraudeur in product- en bedrijfsvoering' koos respectievelijk 32%, 32%, 29% en 28%. Beduidend minder respondenten selecteerden de clusters 'De grote-bouwfraudeur' (10%) en 'De dekmantelondernemer' (12%). Zoals te verwachten was, viel slechts bij een klein deel van de respondenten de keuze op het cluster 'De frauderende recreant' (5%).

De keuze voor clusters verschilt per dienst. Zo koos respectievelijk 83% en 78% van de respondenten die werkzaam zijn bij de SIOD de clusters 'De koppelbaas' en 'De frauderende afnemer van arbeid'. Van de respondenten die werkzaam zijn bij de FIOD-ECD koos 64% het cluster 'De fraudeur in kennis en constructies'. Respondenten werkzaam bij de AID-DO kozen vrijwel allen het cluster 'De fraudeur in product- en bedrijfsvoering' (94%). Van de respondenten afkomstig van de VROM-IOD koos 56% het cluster 'De fraudeur in product- en bedrijfsvoering' en 41% het cluster 'De grote-bouwfraudeur'. De keuze voor het cluster 'De individuele fraudeur' blijkt redelijk verspreid over de diensten.

Oorzaken van fraude

De vragen over de oorzaken van fraude, het gebruik van handhavingsinstrumenten en de gestelde en gerealiseerde doelen zijn twee keer aan de respondenten voorgelegd; één keer voor elk keuzeclassificatie. De oorzaakvraag luidde: 'Kunt u aangeven in hoeverre fraude binnen [naam cluster] veroorzaakt wordt door onderstaande factoren?' De respondenten kregen daarbij 21 items voorgelegd. Antwoorden konden worden gegeven op een 7-puntenschaal met als schaaluiteinden (-3) 'zeker niet een belangrijke oorzaak' en (3) 'zeker wel een belangrijke oorzaak'.

Voor het indelen van de oorzaken van fraude hebben we een factoranalyse uitgevoerd. Deze resulteerde in een oplossing met zes factoren met een eigenwaarde van meer dan 1. De totale verklaarde variantie bedroeg 59%. De varimax geroteerde oplossing toont een goed interpreteerbare indeling in zes typen oorzaken van fraude, te weten:

1. *Problemen met regelgeving*, bestaande uit vier items: 'Te moeilijk na te leven regels', 'Teveel regels', 'Onbekendheid met regels en wetten' en 'Oneerlijke regels en procedures'. Deze schaal blijkt betrouwbaar ($\alpha = .80$).
2. *Negatieve sociale norm*, bestaande uit drie items: 'Zwak onderling corrigerend vermogen', 'Sterke onderlinge negatieve beïnvloeding' en 'Algemene acceptatie van fraude'. Deze schaal blijkt betrouwbaar ($\alpha = .76$).
3. *Weinig afschrikking*, bestaande uit vier items: 'Te lage pakkans', 'Te weinig toezicht of controle', 'Te milde straffen' en 'Te makkelijk te overtreden regels'. Deze schaal blijkt betrouwbaar ($\alpha = .75$).
4. *Zwakke interne norm*, bestaande uit vier items: 'Hebzucht/opportunisme', 'De grote mogelijke opbrengsten van fraude', 'De grote aantrekkingskracht op professionele fraudeurs' en 'Normloosheid'. Deze schaal blijkt betrouwbaar ($\alpha = .64$).

5. *Economische noodzaak*, bestaande uit drie items: 'Veel concurrentie', 'Hoge administratieve lasten' en 'De slechte economische situatie'. Deze schaal blijkt betrouwbaar ($\alpha = .65$).
6. *Overheidsaversie*, bestaande uit twee items: 'Afzetten tegen de overheid' en 'Gering vertrouwen in de overheid'. Ook deze items zijn onderling sterk gerelateerd ($r = .65$).

Bijlage 2 toont de verschillen tussen clusters in gemiddelde scores op de zes oorzaakschalen.

De inzet van handhavingsinstrumenten

Vervolgens is gevraagd naar de inzet van handhavingsinstrumenten in de geselecteerde clusters. Dit betreft in totaal 22 items, die ingaan op de inzet van strafrechtelijke instrumenten (4 items), bestuursrechtelijke instrumenten (5 items) en alternatieve instrumenten (13 items).

Eerst is gevraagd of strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumenten zijn ingezet: 'Gebruikt u/uw organisatie de onderstaande instrumenten om fraude in [naam cluster] te voorkomen of te bestrijden? 1. het strafrecht; 2. het bestuursrecht.' Bij beide vragen konden respondenten ja of nee antwoorden. De vraag over de inzet van het strafrecht is door 94% van de respondenten met 'ja' beantwoord. Voor het bestuursrecht was dit het geval bij 59%. Respondenten die een vraag bevestigend beantwoordden, kregen vervolgvragen over de inzet van dat type instrument.

Strafrechtelijk

De respondenten die de vraag over het gebruik van het strafrecht bevestigend beantwoordden, kregen drie vervolgvragen: 'In welke mate maakt u/uw organisatie gebruik van onderstaande instrumenten bij een strafrechtelijke aanpak? 1. Voor de rechter brengen, 2. Transactie aanbieden en 3. Voorwaardelijk seponeren.' De vragen zijn gescoord op een 7-puntenschaal met als schaaluiteinden (-3) 'zeer weinig' en (3) 'zeer vaak'. De vragen over de mate waarin respondenten transacties aanbieden en voorwaardelijk seponeren blijken positief gerelateerd ($r = .44$). Beide blijken negatief gerelateerd aan het voor de rechter brengen ($r = -.11$).

Bestuursrechtelijk

De respondenten die de vraag over de inzet van het bestuursrecht bevestigend beantwoordden, kregen vier vervolgvragen: 'In welke mate maakt u/uw organisatie gebruik van onderstaande instrumenten bij een bestuursrechtelijke aanpak? 1. Controle en toezicht, 2. Bestuurlijke boete, 3. Bestuursdwang en 4. Terugvordering.' De respondenten konden de vragen scoren op een 7-puntenschaal met als schaaluiteinden (-3) 'zeer weinig' en (3) 'zeer vaak'. Ondanks de niet al te sterke samenhang ($\alpha = .52$) is een schaal aangemaakt met deze vier items.

Alternatieve instrumenten

Vervolgens is de respondenten gevraagd in hoeverre zij gebruikmaken van andere instrumenten: 'In welke mate gebruikt u de onderstaande alternatieve aanpakken?' Vervolgens zijn dertien alternatieve instrumenten voorgelegd. Het gebruik van deze instrumenten konden de respondenten scoren op een 7-puntenschaal, met als schaaluiteinden (-3) 'zeer weinig' en (3) 'zeer vaak'.

Onderzoeksvraag 6

Onderzoeksvraag 6 luidt: ‘Welke typen traditionele en alternatieve handhavingsinstrumenten kunnen worden onderscheiden?’. Voor een antwoord hierop is eerst nagegaan of de items over de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke instrumenten afzonderlijk betrouwbare schalen vormen. De vragen over het gebruik van bestuursrechtelijke instrumenten blijken een matig betrouwbare schaal te vormen ($\alpha = .52$). De schaal verbeterde niet wezenlijk door het weglaten van een van de items. Er is om die reden gekozen voor het vormen van één schaal over het gebruik van bestuursrechtelijke instrumenten, bestaande uit vier items.

De vragen over het gebruik van strafrechtelijke instrumenten blijken niet goed samen te hangen. De items over de mate waarin respondenten transacties aanbieden en voorwaardelijk seponeren blijken positief gerelateerd ($r = .44$). Beiden blijken negatief gerelateerd aan het voor de rechter brengen ($r = -.11$). Om die reden is ervoor gekozen de vragen in twee typen instrumenten in te delen: 1) het voor de rechter brengen, bestaande uit één item; en 2) het aanbieden van een transactie of het opleggen van een voorwaardelijk sepot, bestaande uit 2 items.

Voor het indelen van de alternatieve instrumenten is een factoranalyse uitgevoerd. Die resulteerde in een oplossing met drie factoren met een eigenwaarde van meer dan 1. De totale verklaarde variantie bedroeg 55%. De varimax geroteerde oplossing toont een goed interpreteerbare indeling met drie verschillende typen instrumenten: zachte dwangmiddelen, publiek-private samenwerking en beleidsalternatieven. De variabelen (instrumenten) binnen deze drie schalen blijken betrouwbaar samen te hangen, respectievelijk $\alpha = .75$, $\alpha = .76$ en $\alpha = .74$. Tabel 5.5 geeft de drie groepen van alternatieve instrumenten weer. Daarbij zijn de gemiddelden van de items uit deze drie schalen weergegeven. In de laatste kolom van tabel 5.5 is per instrument het percentage handhavers weergegeven dat aangeeft gebruik te hebben gemaakt van het instrument bij de aanpak van fraude in het door hen geselecteerde cluster.

Tabel 5.5 Gemiddelde en percentage gebruikte alternatieve instrumenten, onderverdeeld naar zachte dwangmiddelen, publiek-private samenwerking en beleidsalternatieven.

	Gemiddelde	% gebruikt (score 1 – 3)
<i>Zachte dwangmiddelen</i>		
Verstrekken en/of onthouden van subsidie	-1.69	8.5%
Belonen gewenst gedrag	-2.06	4.9%
Mediation	-2.11	2.5%
Compliance assistance	-1.31	13.8%
Naming and shaming	-2.10	4.3%
<i>Publiek-private samenwerking</i>		
Publiek-private samenwerking	-1.32	13.2%
Convenant afsluiten	-.91	19.2%
Communicatie	-.50	25.8%
Bevorderen van zelfregulering	-1.27	14.2%
<i>Beleidsalternatieven</i>		
Beleid aanpassen of formuleren	-.19	31.9%
Aanpassen wet- en regelgeving	-.54	24.4%
Overdracht van kennis/informatie	-.01	38.7%
Publiciteit/inschakelen media	-.81	23.5%

Tabel 5.5 toont dat de respondenten die alternatieve instrumenten gebruiken het meest gebruikmaken van beleidsalternatieven. Van publiek-private samenwerking en zachte dwangmiddelen maken zij beduidend minder gebruik.

Wanneer een respondent aangaf geen gebruik te maken van strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of alternatieve instrumenten is hun gevraagd naar de reden daarvan. Daartoe is een lijst met acht mogelijke oorzaken aangeboden die de respondent per type instrument kon aanklikken:

- valt (officieel) buiten onze bevoegdheid;
- slechte ervaring met aanpak;
- verwachting dat de aanpak geen of ongewenst effect sorteert;
- niet effectief gebleken;
- (te) weinig mensen;
- te weinig (geldelijke) middelen;
- onevenwichtige verhouding kosten/baten;
- ontbreken kennis en/of ervaring met aanpak.

Als belangrijkste reden voor het niet-gebruiken van een aanpak rapporteerden de respondenten dat de aanpak (officieel) buiten hun bevoegdheid valt. Dit rapporteerde 87% van de respondenten die hadden aangegeven geen gebruik te maken van de strafrechtelijke aanpak, 85% van de respondenten die geen gebruik maken van een bestuursrechtelijke aanpak en 62% van de respondenten die geen gebruik maken van alternatieve aanpakken.

Bijlage 3 toont het gemiddelde gebruik van de handhavingsinstrumenten per cluster.

Gestelde en gerealiseerde doelen

Voor het meten van de gestelde doelen kregen de respondenten de vraag voorgelegd: ‘Wat beoogt u of uw organisatie met de aanpak in dit cluster?’ De respondenten kregen daarbij een lijst met vijftien mogelijke doelen en de mogelijkheid te antwoorden op een 7-puntenschaal met de schaaluiteinden (-3) ‘zeker niet’ en (3) ‘zeker wel’.

Onderzoeksvraag 1

Onderzoeksvraag 1 luidt: ‘Welk typen doelen onderscheiden handhavers?’

Voor een antwoord hierop is een factoranalyse uitgevoerd over de vijftien voorgelegde gestelde doelen. De factoranalyse resulteerde in een oplossing met vier factoren met een eigenwaarde van meer dan 1. De totale verklaarde variantie bedroeg 73%. De varimax geroteerde oplossing toont een goed interpreteerbare indeling met vier verschillende typen doelen:

1. *Regelnaleving bevorderen*, met zeven items: Afschrikking van potentiële dader(s), Regelovertreding stoppen, Recidive voorkomen, Regelnaleving bevorderen, Tot inkeer komen van fraudeur(s), Normbevestiging in branche bewerkstelligen en Bewustwording in branche teweegbrengen. Deze items blijken een betrouwbare schaal te vormen ($\alpha = .88$).
2. *Daders aanpakken*, bestaande uit twee items: Dader(s) aanhouden en Dader(s) straffen. Deze items blijken sterk samen te hangen ($r = .64$).

3. *Maatschappelijke verandering*, bestaande uit drie items: Verandering wet- en regelgeving, Maatschappelijke discussie aanwakkeren en Politieke discussie aanwakkeren. Deze items vormen een betrouwbare schaal ($\alpha = .87$).
4. *Schade beperken*, bestaande uit twee items: Aan maatschappij onttrokken geld terugvorderen en Schade herstellen en/of beperken. Deze items blijken sterk samen te hangen ($r = .70$).

Na de vraag over de gestelde doelen kregen de respondenten dezelfde vijftien items voorgelegd over de gerealiseerde doelen met de vraag: ‘Wat is naar uw mening het effect van uw aanpak binnen het cluster?’ De respondenten konden bij elk van de vijftien items antwoorden op een 7-puntenschaal met als uiteinden (–3) ‘in geen van de gevallen’ en (3) ‘altijd’. Daarbij is dezelfde indeling gebruikt als bij de items over de gestelde doelen. Ook hier blijken de schalen betrouwbaar; dit geldt voor de schalen Regelnaleving bevorderen ($\alpha = .90$) en Maatschappelijke verandering ($\alpha = .86$) en voor de samenhang tussen de items van Daders aanpakken ($r = .65$) en Schade minimaliseren ($r = .73$).

In de paragraaf Resultaten (5.3) zullen we vooral ingaan op het eerste doel: regelnaleving bevorderen.

Tabel 5.6 *Meest geprefereerde aanpakken voor de toekomst: gemiddelde scores en percentage als eerst genoemde*

	Gemiddelde score	% als eerste genoemde
<i>Strafrechtelijke aanpak</i>		
Voor de rechter brengen	1,91	36,5%
Transactie aanbieden	0,72	2,3%
Voorwaardelijk seponeren	0,08	0,3%
<i>Bestuursrechtelijke aanpak</i>		
Controle en toezicht	1,63	31,4%
Bestuurlijke boete	1,55	5,8%
Bestuursdwang	0,69	1,3%
Terugvordering	1,51	2,8%
<i>Zachte dwangmiddelen</i>		
Verstrekken en/of onthouden van subsidie	0,48	0,8%
Belonen gewenst gedrag	0,41	0,5%
Mediation	0,03	-
Compliance assistance	0,24	2,0%
Naming and shaming	0,68	0,8%
<i>Publiek-private samenwerking</i>		
Publiek-private samenwerking	0,28	1,5%
Convenant afsluiten	0,25	-
Communicatie	0,47	1,8%
Bevorderen van zelfregulering	0,31	1,0%
<i>Beleidsalternatieven</i>		
Beleid aanpassen of formuleren	0,62	1,0%
Aanpassen wet- en regelgeving	1,30	4,6%
Overdracht van kennis/informatie	0,62	2,5%
Publiciteit/inschakelen media	1,12	-

Handhaven in de toekomst

De respondenten is gevraagd: ‘Als u in staat zou zijn de toekomst te bepalen, ongeacht de hiervoor besproken clusters, welke aanpak zou u dan prefereren? Geef een rangorde aan van de vijf belangrijkste aanpakken.’ De respondenten kregen de lijst met strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en alternatieve aanpakken voorgelegd. Tabel 5.6 toont de antwoorden op deze vraag. Daarbij noemt de eerste kolom de handhavingsinstrumenten. In de tweede kolom zijn de gemiddelde scores opgenomen. Daarvoor kreeg een instrument vijf punten wanneer deze als eerste was genoemd, vier wanneer als tweede genoemd, drie als derde, twee als vierde, één punt als vijfde en geen punt wanneer het instrument niet was genoemd. In de laatste kolom van tabel 5.6 is het percentage respondenten opgenomen dat het desbetreffende instrument als eerste heeft genoemd. De resultaten in deze tabel tonen dat de respondenten vooral een toekomst zien voor de traditionele strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumenten.

5.3 Resultaten

De voorliggende paragraaf behandelt de resultaten van dit onderzoek onder handhavers. Achtereenvolgens gaan we daarbij in op:

- het stellen en realiseren van doelen (algemeen: paragraaf 5.3.2; clusterspecifiek: paragraaf 5.3.3);
- de keuze van handhavingsinstrumenten als afhankelijke van handhavingsdoelen, clusterkenmerken en kenmerken van de handhaver (paragraaf 5.3.4);
- de effectiviteit van die instrumenten in relatie tot de vier doelen van handhaving (paragraaf 5.3.5 tot en met 5.3.8).

Allereerst geeft paragraaf 5.3.1 aan de hand van de onderzoeksvragen een overzicht van de analyses die we hebben gebruikt om die vragen te beantwoorden; voor zover deze in de paragraaf Methode (5.2) nog niet aan bod zijn gekomen. Ook vatten we de antwoorden samen op de onderzoeksvragen 1 en 6, waarvan we de resultaten al in de voorgaande paragraaf (5.2) hebben behandeld.

5.3.1 Onderzoeksvragen en analyse

De analyses zijn uitgevoerd op het niveau van de door de respondenten ingevulde clusters. Hierdoor zijn alle respondenten telkens twee keer in de analyses meegenomen: een keer voor het eerste cluster dat zij hebben ingevuld en een keer voor het tweede cluster. Hierdoor zijn de analyses uitgevoerd op 790 cases.

Onderzoeksvraag 1

Uit paragraaf 5.2 Onderzoeksvraag 1 blijkt dat vier typen doelen te onderscheiden zijn: het bevorderen van regelnaleving, het aanpakken van daders, maatschappelijke veranderingen teweegbrengen en het minimaliseren van schade. In *Fraude in Beeld* gaat de aandacht vooral uit naar de correlaten van het bevorderen van regelnaleving. Het doel van de analyses is dan ook te achterhalen in welke mate de verschillende handhavingsinstrumenten verband houden met het bevorderen van regelnaleving.

Onderzoeksvragen 2, 3 en 4

De tweede, derde en vierde onderzoeksvraag gaan in op de mate waarin handhavers zich verschillende handhavingsdoelen stellen, de mate waarin zij die doelen realiseren en de mate waarin er verschillen zijn tussen het stellen en realiseren ervan. Voor het antwoord daarop is eerste een manova uitgevoerd, meer specifiek: een 4 (type doel: bevorderen regelnaleving versus daders aanpakken versus maatschappelijke veranderingen versus minimaliseren schade) X 2 (gestelde versus gerealiseerde doelen) manova, waarbij beide factoren binnen proefpersonen zijn. Vervolgens zijn we met behulp van paarsgewijze t-toetsen nagegaan hoe doelen van elkaar verschillen. De resultaten van deze analyses zijn weergegeven in tabel 5.7 (zie paragraaf 5.3.2).

Onderzoeksvraag 5

De vijfde onderzoeksvraag gaat in op verschillen tussen clusters in het stellen en realiseren van doelen. Voor de beantwoording van deze vraag is per doel een variantieanalyse uitgevoerd: een 2 (gesteld doel versus gerealiseerd doel) X 8 (de clusters) variantieanalyse, waarbij de eerste factor binnen proefpersoon is. De resultaten van deze analyses zijn grafisch weergegeven in de figuren 5.1 tot en met 5.4 (paragraaf 5.3.3).

Onderzoeksvraag 6

Op de zesde onderzoeksvraag hebben we een antwoord geformuleerd in de paragraaf Methode. Hieruit blijkt dat we drie verschillende typen traditionele instrumenten en alternatieve instrumenten kunnen onderscheiden. De traditionele instrumenten zijn het voor de rechter brengen, het aanbieden van een transactie of voorwaardelijk sepot en het bestuursrechtelijke instrumentarium. De drie typen alternatieve instrumenten zijn zachte dwangmiddelen, publiek-private samenwerking en beleidsalternatieven.

Onderzoeksvraag 7, 8 en 9

De zevende, achtste en negende onderzoeksvraag gaan in op de invloed van de gestelde doelen, de kenmerken van het cluster en de kenmerken van de handhaver op de instrumentkeuze. De verwachting is dat die keuze afhankelijk is van de gestelde doelen (regelnaleving versus het aanpakken en afschrikken van daders). Daarnaast verwachten we dat dit afhankelijk is van de ervaring van respondenten in het cluster, de mate waarin zij fraude vermoeden en de oorzaken die respondenten noemen voor het ontstaan van fraude (vooral een zwakke interne norm). Tot slot is het de verwachting dat de keuze afhankelijk is van wel of geen ervaring met repressieve handhaving en het ministeriële domein waarop de respondent actief is.

Deze vragen hebben we beantwoord aan de hand van een serie van zes regressieanalyses, waarbij de zes typen handhavingsinstrumenten telkens zijn opgenomen als afhankelijke variabele. In de analyses zijn telkens de gestelde doelen, de clusterkenmerken en de kenmerken van de handhaver als onafhankelijke variabelen ingevoerd. De resultaten van deze analyses zijn weergegeven in tabel 5.8 (paragraaf 5.3.4).

Onderzoeksvraag 10

Met behulp van een regressieanalyse is nagegaan in hoeverre de inzet van handhavingsinstrumenten bijdraagt aan het bevorderen van regelnaleving. De resultaten van deze analyse zijn weergegeven in tabel 5.9 (paragraaf 5.3.5). Deze tabel toont in de eerste kolom de

opgenomen variabelen. De tweede kolom laat de correlaties zien tussen de opgenomen variabelen en de mate waarin de respondenten rapporteerden regelnaleving te bevorderen. In de daarop volgende kolommen zijn de regressiegewichten (bèta's) per model opgenomen. In de analyse hebben we twee typen handhavingsinstrumenten opgenomen. In het eerste model zijn alleen traditionele handhavingsinstrumenten betrokken: het bestuursrecht en het voor de rechter brengen. In het tweede model zijn alleen de alternatieve handhavingsinstrumenten opgenomen: zachte dwangmiddelen, publiek-private samenwerking en beleidsalternatieven. De vergelijking van deze twee modellen geeft inzicht in de relatieve invloed van beide typen instrumenten op het realiseren van regelnaleving. In het derde model zijn zowel de traditionele als de alternatieve instrumenten opgenomen.

Onderzoeksvraag 11

Vervolgens is nagegaan in hoeverre clusters verschillen in de effecten van de inzet van de verschillende handhavingsinstrumenten. Daartoe is een serie regressieanalyses uitgevoerd, één voor elk cluster. Als afhankelijke variabele is de mate waarin respondenten regelnaleving realiseren opgenomen. Als onafhankelijke variabelen zijn de handhavingsinstrumenten ingevoerd: het bestuursrecht, het voor de rechter brengen, het aanbieden van een transactie dan wel een voorwaardelijk sepot, zachte dwangmiddelen, publiek-private samenwerking en beleidsalternatieven. In de analyse zijn de respondenten die kozen voor het controlecluster 'De frauderende recreant' buiten beschouwing gelaten. Reden hiervoor is dat het aantal respondenten dat dit cluster koos, te gering was voor het uitvoeren van de analyse. De resultaten van deze analyses zijn weergegeven in tabel 5.10 (paragraaf 5.3.5).

Onderzoeksvraag 12 en 13

Tot slot is nagegaan in welke mate de inzet van handhavingsinstrumenten bijdraagt aan het realiseren van de andere drie doelen: het aanpakken van daders, het beperken van schade en het teweegbrengen van maatschappelijke veranderingen. Daartoe zijn per doel vergelijkbare analyses uitgevoerd als de analyses die we uitvoerden om de relatie tussen handhavingsinstrumenten en het realiseren van regelnaleving te duiden.

Voor de algemene invloed van de instrumentinzet op het aanpakken van daders zijn de resultaten weergegeven in tabel 5.11 (paragraaf 5.3.6). Tabel 5.12 gaat in op de cluster-specifieke invloed daarvan (paragraaf 5.3.6). De tabellen 5.13/5.14 en 5.15/5.16 geven de algemene en clusterspecifieke relaties weer voor de andere twee doelen, respectievelijk schadebeperking en het teweegbrengen van maatschappelijke veranderingen (zie respectievelijk paragraaf 5.3.7 en 5.3.8).

5.3.2 Gestelde en gerealiseerde doelen

Eerst zijn wij nagegaan welke doelen de respondenten zich stelden en in hoeverre zij deze doelen realiseerden. Hiertoe hebben we de verschillen tussen de gemiddelden van de gestelde en de gerealiseerde doelen vergeleken. Daartoe is een 4 (type doelen) X 2 (gestelde versus gerealiseerde doelen) manova uitgevoerd, waarbij beide factoren binnen proefpersoon zijn. De resultaten van deze analyse tonen verschillen per doel, $F(3, 787) = 333.32, p < .001$. Daarnaast meldden de respondenten zich ook meer doelen te stellen ($M = .71$) dan te realiseren ($M = -.07$), $F(1, 789) = 649.85, p < .001$. Ook blijkt de discrepantie tussen de mate waarin respondenten de

doelen stellen en de mate waarin zij doelen realiseren afhankelijk van het type doel, $F(3, 787) = 112.82, p < .001$.

Om de gevonden verschillen te preciseren is een serie paarsgewijze t-toetsen uitgevoerd. De gemiddelde scores op de doelen en de resultaten van de t-toetsen zijn weergegeven in tabel 5.7. De eerste kolom van deze tabel toont de doelen. De tweede kolom toont de mate waarin de respondenten gemiddeld aangaven zich deze doelen te stellen. De derde kolom toont de mate waarin respondenten gemiddeld meldden de doelen te realiseren. De vierde kolom geeft het verschil weer tussen de gestelde en de gerealiseerde doelen en de vijfde kolom de t-waarde die bij dat verschil hoort.

Tabel 5.7 *Gerealiseerde doelen in de handhaving: gemiddelden en verschillen tussen beide*

	Doelen		Verschil	t-waarde	
	Gesteld	Gerealiseerd			
Regelnaleving bevorderen	1.04 ^b	-.11 ^c	-1.14 ^d	29.28	***
Daders aanpakken	1.44 ^a	.54 ^a	-.90 ^c	19.88	***
Schade beperken	.85 ^c	.13 ^b	-.72 ^b	15.22	***
Maatschappelijke verandering	-.47 ^d	-.83 ^d	-.36 ^a	9.52	***

* $p < .05$; ** $p < .01$; *** $p < .001$.

Versillen tussen superscripten in de kolommen betekenen een verschil in gemiddelden met $p < .05$.

Schaal: -3 t/m 3.

Onderzoeksvraag 2

Tabel 5.7 laat zien dat de respondenten zich vooral het aanpakken van daders als doel stelden. Het bevorderen van regelnaleving en het minimaliseren van schade stelden zij zich, zij het in mindere mate, ook tot doel. Maatschappelijke veranderingen teweegbrengen is volgens de respondenten een relatief onbelangrijk doel.

Onderzoeksvraag 3

De mate waarin respondenten vermeldden dat zij de doelen realiseren verschilt eveneens per doel. Daders aanpakken en schade minimaliseren realiseren zij enigszins. Voor het bevorderen van regelnaleving en het bewerkstelligen van maatschappelijke veranderingen is dit niet het geval.

Onderzoeksvraag 4

Het verschil tussen de gestelde en de gerealiseerde doelen was het grootst voor het bevorderen van regelnaleving. Dit suggereert dat de respondenten vooral dit doel problematisch vinden om te verwezenlijken. Het gaat hierbij om potentiële dader(s) afschrikken, regelvertreding stoppen, recidive voorkomen, regelnaleving bevorderen, fraudeur(s) tot inkeer brengen, normbevestiging in branches bewerkstelligen en om bewustwording in branches teweegbrengen.

5.3.3 Gestelde en gerealiseerde doelen per cluster

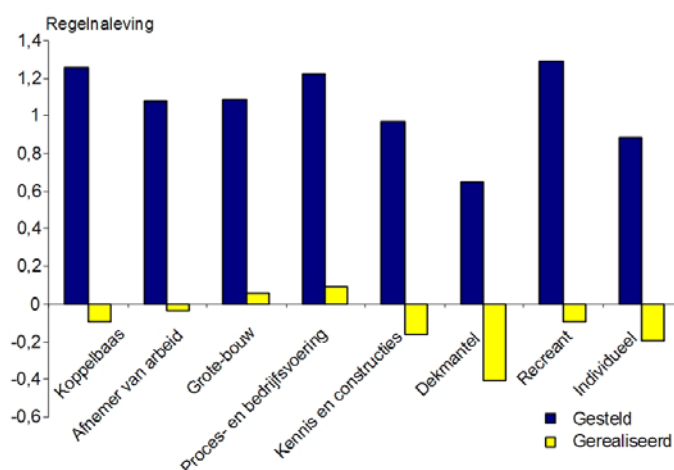
Onderzoeksvraag 5

Wij hebben onderzocht of de clusters verschillen in de gemiddelde scores op de gestelde en gerealiseerde doelen. Daartoe hebben we per doel een variantieanalyse uitgevoerd. De resultaten van deze analyses zijn grafisch weergegeven in de figuren 5.1 tot en met 5.4.

Het bevorderen van regelnaleving

Figuur 5.1 toont de gestelde en gerealiseerde regelnaleving per cluster zoals gerapporteerd door de respondenten. De resultaten wijzen uit dat respondenten zich regelnaleving veel sterker als doel stellen dan dat zij dit doel te realiseren, $F(1, 782) = 507.99, p < .001$ (zie ook tabel 5.7). Daarnaast verschillen clusters in de mate waarin respondenten regelnaleving rapporteerden (zowel gesteld als gerealiseerd), $F(7, 782) = 2.22, p < .05$. Voor het cluster 'De dekmantel-ondernemer' rapporteerden de respondenten regelnaleving minder als doel te stellen en te realiseren dan voor de overige clusters. Clusters verschillen niet in de verhouding tussen de mate waarin respondenten regelnaleving nastreven en realiseren, $F(7, 782) < 1$.

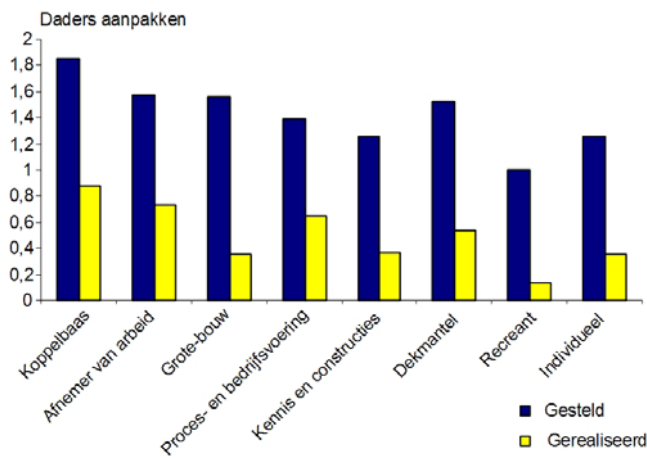
Figuur 5.1 Gestelde en gerealiseerde regelnaleving per cluster



Het aanpakken van daders

Figuur 5.2 toont per cluster de mate waarin respondenten rapporteerden het aanpakken van daders als doel te stellen en te realiseren. Het patroon van resultaten is vergelijkbaar met het patroon zoals dat gevonden is bij het realiseren van regelnaleving. Bij dit doel is er een verschil tussen de mate waarin respondenten meldden het doel te stellen en de mate waarin zij dat meldden te realiseren, $F(1, 782) = 241.50, p < .001$. De clusters verschillen in de mate waarin respondenten dit doel stelden en realiseerden, $F(7, 782) = 2.71, p < .01$. Het doel om daders aan te pakken stelden en realiseerden de respondenten vooral voor het cluster 'De koppelbaas'. Het minst was dat het geval voor het cluster 'De frauderende recreant'. De clusters verschillen niet in de verhouding tussen het stellen en realiseren van dit doel, $F(7, 782) < 1$.

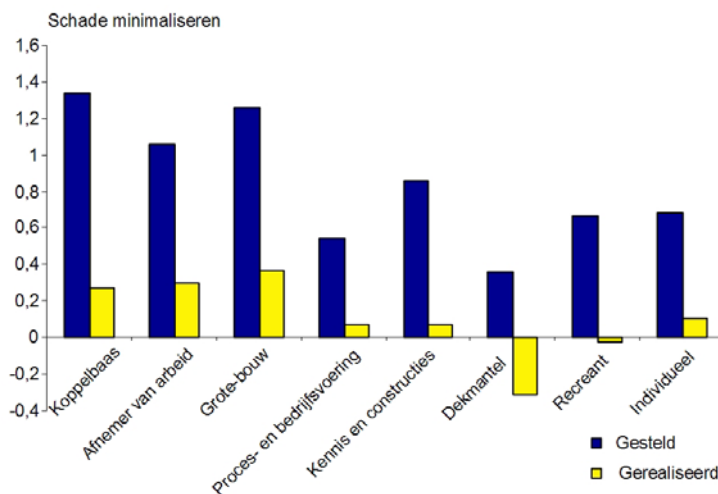
Figuur 5.2 Gestelde en gerealiseerde aanpak van daders per cluster



Het beperken van schade

Figuur 5.3 toont de mate waarin respondenten rapporteerden schadebeperking als doel te stellen en te realiseren. Zoals al bleek uit de resultaten van tabel 5.7, meldden de respondenten schadebeperking sterker als doel te stellen dan te realiseren, $F(1, 782) = 142.98, p < .001$. De clusters verschillen in de mate waarin respondenten dit doel stelden en realiseerden, $F(7, 782) = 2.44, p < .05$. Respondenten vermeldden dit doel vooral te stellen en realiseren in de clusters ‘De koppelbaas’, ‘De fraudeerende afnemer van arbeid’ en ‘De grote-bouwfraudeur’. Dit suggereert dat schade minimaliseren een grotere rol speelt in deze clusters. Dit is beduidend minder het geval in de clusters ‘De fraudeur in product- en bedrijfsvoering’ en ‘De dekmantelondernemer’. De clusters verschillen in de verhouding tussen de mate waarin respondenten het minimaliseren van schade als doel stelden en realiseerden, $F(7, 782) = 2.21, p < .05$. Dit verschil is vooral groot in het cluster ‘De koppelbaas’ en vooral gering in het cluster ‘De fraudeur in product- en bedrijfsvoering’. Dit suggereert dat respondenten in dat cluster beter in staat waren om schade te minimaliseren dan in het cluster ‘De koppelbaas’.

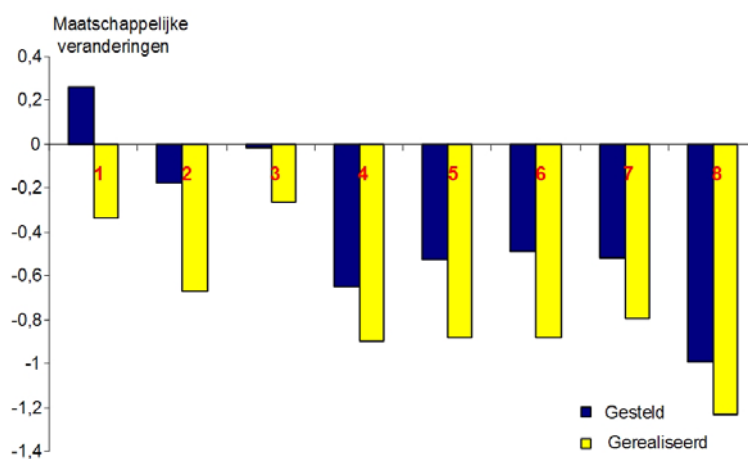
Figuur 5.3 Gesteld en gerealiseerd minimaliseren van schade per cluster



Het teweegbrengen van maatschappelijke veranderingen

Figuur 5.4 toont per cluster de mate waarin respondenten rapporteerden maatschappelijke veranderingen als doel te stellen en de mate waarin zij rapporteerden dit doel te realiseren. Zoals al bleek uit de resultaten in tabel 5.7, rapporteerden de respondenten dit doel meer te stellen dan te realiseren, $F(1, 782) = 51.13, p < .001$. Figuur 5.4 laat sterke verschillen zien tussen de clusters, $F(7,782) = 9.80, p < .001$. Maatschappelijke veranderingen teweegbrengen blijkt vooral een rol te spelen in het cluster ‘De koppelbaas’ en nauwelijks in ‘De individuele fraudeur’. De clusters verschillen enigszins in de verhouding tussen de mate waarin respondenten dit als doel stelden en realiseerden, $F(7, 782) = 1.75, p < .1$. Voor de clusters ‘De koppelbaas’ en ‘De frauderende afnemer van arbeid’ rapporteerden de respondenten een iets groter verschil tussen het gestelde en gerealiseerde doel dan voor de andere clusters.

Figuur 5.4 Gestelde en gerealiseerde maatschappelijke veranderingen per cluster



- | | |
|--|---|
| 1 De koppelbaas | 5 De fraudeur in kennis en constructies |
| 2 De frauderende afnemer van arbeid | 6 De dekmantelondernemer |
| 3 De grote-bouwfraudeur | 7 De frauderende recreant |
| 4 De fraudeur in product- en bedrijfsvoering | 8 De individuele fraudeur |

5.3.4 De inzet van handhavingsinstrumenten

De volgende analyses gingen na in hoeverre kenmerken van handhavers en clusters samenhangen met de inzet van de verschillende typen handhavingsinstrumenten. Daartoe hebben we zes regressieanalyses uitgevoerd, één voor elk type handhavingsinstrument (bestuursrechtelijk, transactie of voorwaardelijk sepot, voor de rechter, zachte dwangmiddelen, publiek-private samenwerking en beleidsalternatieven). Als onafhankelijke variabelen zijn de gestelde doelen, de kenmerken van de handhaver en de kenmerken van het cluster opgenomen. De resultaten van deze analyses zijn weergegeven in tabel 5.8.

De onderste vier rijen van de tabel tonen de statistieken van de volledige modellen. Deze statistieken horen bij de gepresenteerde regressiegewichten (β 's). De statistieken laten zien dat de ingevoerde variabelen het gebruik van de verschillende instrumenten kunnen verklaren voor

Tabel 5.8 *Regressieanalyses: de inzet van handhavingsinstrumenten verklaard door de gestelde doelen, kenmerken van de handhaver en kenmerken van het cluster*

	Bestuurl.	Transact./ Sepot	Voor de rechter	Zachte dwang	Publiek- privaat	Beleidsaltern.
	B	B	B	B	B	B
<i>Gestelde doelen</i>						
Bevorderen regel naleving	.16 ***	.00	-.11 **	.05	.26 ***	.12 **
Daders aanpakken	-.27 ***	-.03	.37 ***	-.14 **	-.25 ***	-.17 ***
Beperken schade	.17 ***	.05	.05	.06	.00	-.01
Maatschappelijke veranderingen	-.21 ***	.11 *	.15 ***	.14 **	.07	.34 ***
<i>Clusterkenmerken</i>						
- Problemen regelgeving	.05	.03	.02	.13 **	.06	.05
- Negatieve sociale norm	-.04	.02	.06	.00	-.02	-.03
- Weinig afschrikking	.09 *	-.03	-.04	.04	.01	.05
- Zwakke interne norm	.07	-.02	.01	.04	.05	.13 **
- Economische noodzaak	.00	-.05	.07	.01	.03	.00
- Overheidsaversie	.09 *	.04	-.08	.00	.02	-.02
Vermoede fraude in cluster	.04	.01	.03	-.04	.08	.00
Ervaring in cluster	.05	.00	-.02	.00	.00	.05
Kennis over cluster	.06	.08	.07	.13 *	.08	.09
<i>Handhaverkenmerken</i>						
Jaren in functie	.03	.01	.10 *	-.01	-.02	-.03
Jaren in fraudebestrijding	.01	-.07	-.01	.08 *	.09 *	.05
Actief op het gebied van EZ	-.13 **	.04	-.01	-.05	-.01	.03
Actief op het gebied van Financiën	.17 ***	.26 ***	-.08	.01	.05	-.13 **
Actief op het gebied van LVN	.08	.25 ***	.09 *	.00	.10 *	.06
Actief op het gebied van SZW	-.16 ***	-.09	-.01	-.21 ***	.08	.10 *
Actief op het gebied van VROM	.06	.04	-.06	.21 ***	.07	.01
(Vooral) repressief	.03	.04	.06	-.17 ***	-.16 ***	-.16 ***
<i>Alleen de gestelde doelen</i>						
F	28.45 ***	1.70	42.68 ***	6.41 ***	17.22 ***	43.45 ***
d.f.	4, 651	4, 651	4, 651	4, 651	4, 651	4, 651
R ² (adj.)	.15(.14)	.01 (.00)	.21 (.20)	.04 (.03)	10 (.09)	.21 (.21)
<i>Alleen de clusterkenmerken</i>						
F	2.05 *	1.88	5.61 ***	2.18 ***	1.98 *	6.57 ***
d.f.	9, 646	9, 646	9, 646	9, 646	9, 646	9, 646
R ² (adj.)	.03(.01)	.03 (.01)	.07 (.06)	.04 (.03)	03 (.01)	.08 (.07)
<i>Alleen de handhaverkenmerken</i>						
F	12.79 ***	15.01 **	5.53 ***	10.81 ***	3.45 **	9.96 ***
d.f.	8, 647	8, 647	8, 647	8, 647	8, 647	8, 647
R ² (adj.)	.14(.13)	.16 (.15)	.06 (.05)	.12 (.11)	04 (.03)	.11 (.10)
<i>Totaal</i>						
F	10.44 ***	6.66 **	10.22 ***	7.16 ***	5.61 ***	12.28 ***
d.f.	21, 634	21, 634	21, 634	21, 634	21, 634	21, 634
R ² (adj.)	.26(.23)	.18 (.15)	.25 (.23)	.19 (.17)	16 (.13)	.29 (.27)

* p < .05; ** p < .01; *** p < .001.

16% tot 29% van de variantie. In de rijen boven de statistieken voor de totale modellen zijn de statistieken opgenomen over delen van het model. In deze deelmodellen zijn uitsluitend respectievelijk de gestelde doelen, de kenmerken van het cluster en de kenmerken van de handhaver opgenomen. De statistieken van de deelmodellen laten zien dat vooral de doelen die respondenten stellen een belangrijke bijdrage leveren aan de instrumentkeuze. De gestelde doelen verklaren bij vier van de zes handhavingsinstrumenten het grootste deel van de variantie. Daarna blijken de kenmerken van de handhaver het sterkst samen te hangen met de instrumentkeuze. De invloed van clusterkenmerken op de keuze van instrumenten blijkt betrekkelijk gering. Hiermee lijken de respondenten bij hun instrumentkeuze vooral doelgericht, enigszins behoudend en in geringe mate responsief.

Onderzoeksvraag 7

Het was de verwachting dat het doel regelnaleving bevorderen negatief gerelateerd zou zijn aan het inzetten van traditionele instrumenten en positief aan het inzetten van alternatieve instrumenten. Voor het doel daders aanpakken was het tegengestelde patroon van resultaten verwacht. De eerste verwachting blijkt redelijk uit te komen: naarmate respondenten het bevorderen van regelnaleving sterker als doel stelden, rapporteerden zij meer publiek-private samenwerking en beleidsalternatieven in te zetten en minder het instrument voor de rechter brengen. Onverwacht is ook een positieve relatie gevonden tussen het bevorderen van regelnaleving en de inzet van het bestuursrechtelijke instrumentarium.

Wat het aanpakken van daders betreft voldoen de resultaten grotendeels aan de verwachting. Naarmate respondenten zich dit doel sterker stelden, rapporteerden zij minder gebruik te maken van alternatieve instrumenten en meer van het voor de rechter brengen. Opnieuw blijken de resultaten over de inzet van het bestuursrechtelijke instrumentarium tegengesteld aan de verwachtingen. Respondenten rapporteerden deze instrumenten minder in te zetten naarmate zij daders aanpakken sterker als doel stelden.

Onderzoeksvraag 8

Clusterkenmerken blijken een beduidend minder grote rol te spelen bij instrumentkeuze dan de gestelde doelen en de kenmerken van de handhaver. Dit neemt niet weg dat we ook hierbij enkele relaties hebben gevonden tussen clusterkenmerken en de inzet van instrumenten.

Het was onze verwachting dat het duiden van een zwakke interne norm als oorzaak van de fraude en het vermoeden van veel fraude positief gerelateerd zouden zijn aan de inzet van traditionele instrumenten en negatief aan de inzet van alternatieven. Een tegengesteld patroon verwachtten we voor de relatie tussen de respondentervaring in het cluster en de inzet van traditionele en alternatieve instrumenten.

Respondenten die een zwakke interne norm sterker als oorzaak aangeven meldden meer gebruik te maken van beleidsalternatieven. Dit resultaat is tegengesteld aan onze verwachtingen. Dit geldt ook voor de mate van ervaring en vermoedens van fraude: die blijken niet gerelateerd aan de inzet van handhavingsinstrumenten.

Enkele oorzaken van fraude zijn gerelateerd aan de inzet van enkele instrumenten. Naarmate de respondenten problemen met de regelgeving sterker aanwijzen als oorzaak van fraude, rapporteerden zij meer gebruik te maken van zachte dwangmiddelen. Naarmate zij te weinig afschrikking en overheidsaversie meer als oorzaak aanwijzen, rapporteerden zij meer gebruik te

maken van het bestuursrechtelijke instrumentarium. Naargelang de respondenten over meer kennis van het cluster zeiden te beschikken rapporteerden zij meer zachte dwangmiddelen in te zetten.

Onderzoeksvraag 9

Deze vraag had betrekking op de kenmerken van de handhaver. Hierbij was het onze verwachting dat repressieve ervaring in fraudebestrijding positief zou samenhangen met de inzet van traditionele instrumenten en negatief met de inzet van alternatieven. Daarnaast was het de verwachting dat de inzet van handhavingsinstrumenten zou afhangen van het ministeriële domein waarop de respondent actief is. Zoals verwacht vonden we een negatieve relatie tussen (vooral) repressieve ervaring en de inzet van alternatieve instrumenten. Onverwacht was er geen (positieve) relatie tussen repressieve ervaring en de inzet van traditionele instrumenten.

De resultaten in tabel 5.8 tonen dat het ministeriële domein waarop de respondent actief is, in belangrijke mate de inzet van handhavingsinstrumenten bepaalt. Respondenten die actief zijn op het terrein van het ministerie van EZ meldden minder gebruik te maken van het bestuursrechtelijke instrumentarium dan andere respondenten. Dit geldt ook voor de respondenten die actief zijn op het terrein van het ministerie van SZW. Zij rapporteerden ook minder zachte dwangmiddelen in te zetten en meer beleidsalternatieven dan andere respondenten.

Respondenten die actief zijn binnen het domein van het ministerie van Financiën rapporteerden meer dan andere respondenten het bestuursrechtelijke instrumentarium te gebruiken, evenals transacties en voorwaardelijke sepots. Ook vermeldden zij relatief minder beleidsalternatieven te gebruiken. De respondenten die actief zijn op het terrein van het ministerie van LVN rapporteerden meer dan andere respondenten gebruik te maken van transacties en voorwaardelijke sepots, van het voor de rechter brengen en van publiek-private samenwerking.

Respondenten die actief zijn binnen het domein van het ministerie van VROM rapporteerden meer zachte dwangmiddelen te gebruiken.

Daarnaast blijken het aantal jaren in de fraudebestrijding en in de huidige functie ook een rol te spelen bij de instrumentkeuze. Het aantal jaren in de huidige functie hangt positief samen met het voor de rechter brengen. Het aantal jaren in de fraudebestrijding hangt positief samen met de instrumenten zachte dwangmiddelen en publiek-private samenwerking.

5.3.5 De inzet van handhavingsinstrumenten en regelnaleving

Regelnaleving blijkt het doel met de grootste discrepantie tussen de mate waarin respondenten zich dit doel stellen en de mate waarin zij dit doel realiseren (zie tabel 5.7). We benadrukken hierbij nogmaals dat het steeds gaat om de mate waarin respondenten zelf rapporteren of zij doelen stellen en realiseren. De hiernavolgende analyses gaan na welke factoren ten grondslag liggen aan het wel of niet realiseren van regelnaleving.

Regelnaleving algemeen

Tabel 5.9 toont de resultaten van de regressieanalyse. Hiermee doen we een poging een verklaring te geven voor het realiseren van regelnaleving met behulp van de – volgens respondenten – ingezette handhavingsinstrumenten.

Onderzoeksvraag 10

De resultaten in tabel 5.9 tonen dat het realiseren van regelnaleving zich beter laat verklaren door alleen de inzet van alternatieve handhavinginstrumenten (12% verklaarde variantie) dan door alleen de inzet van traditionele instrumenten (5%). Dit suggereert dat alternatieve instrumenten, in de beleving van respondenten, een grotere bijdrage leveren aan regelnaleving realiseren dan de traditionele instrumenten.

De relatie met regelnaleving realiseren is sterk voor alle drie de typen alternatieve instrumenten, alsook voor het gebruik van het instrument voor de rechter brengen (zie de correlaties in de tweede kolom). Die relatie is vooral sterk voor het gebruik van beleidsalternatieven en blijft ook fier overeind bij de verschillende modellen in de regressieanalyse. Naarmate respondenten meer beleidsalternatieven gebruiken, vermeldden zij regelnaleving beter te realiseren. Dit geldt ook voor het voor de rechter brengen en voor het gebruik van zachte dwangmiddelen; de inzet daarvan blijkt sterk gerelateerd aan regelnaleving realiseren. Naarmate respondenten meer gebruik maken van het aanbieden van transacties of het opleggen van voorwaardelijke septs, meldden zij juist minder regelnaleving te realiseren.

Regelnaleving clusterspecifiek

Vervolgens is nagegaan in hoeverre clusters verschillen in de samenhang tussen de inzet van handhavinginstrumenten en het realiseren van regelnaleving. Daartoe is per cluster een regressieanalyse uitgevoerd, met steeds het realiseren van regelnaleving als afhankelijke variabele en de traditionele en alternatieve handhavinginstrumenten als onafhankelijke variabelen. Tabel 5.10 toont de resultaten van deze analyses.

Onderzoeksvraag 11

De resultaten zoals weergegeven in tabel 5.10 tonen de verschillen tussen de clusters in de samenhang tussen de inzet van handhavinginstrumenten en het realiseren van regelnaleving. Tabel 5.9 liet zien dat er over het algemeen geen verband is tussen een bestuursrechtelijke aanpak en het realiseren van regelnaleving. Tabel 5.10 geeft aan dat de inzet van het bestuursrechtelijke instrumentarium hiermee wel enigszins verband houdt, maar dat dit uitsluitend geldt voor de clusters 'De fraudeur in product- en bedrijfsvoering' en 'De dekmantelondernemer'. Het aanbieden van een transactie of het opleggen van een voorwaardelijk sepot blijkt over het algemeen negatief gerelateerd aan het realiseren van regelnaleving. Wanneer we de elementen van dit instrument uitsplitsen, blijkt deze relatie voor het cluster 'De fraudeur in product- en bedrijfsvoering' negatief en voor het cluster 'De individuele fraudeur' enigszins negatief. De gevonden relatie tussen het voor de rechter brengen en het realiseren van regelnaleving blijkt niet voor alle clusters op te gaan. Die relatie blijkt vooral sterk te gelden voor de clusters 'De koppelbaas' en 'De individuele fraudeur'. We vonden deze relatie niet voor de clusters 'De grote-bouwfraudeur', 'De fraudeur in product- en bedrijfsvoering' en 'De dekmantelondernemer'. De inzet van zachte dwangmiddelen blijkt enigszins gerelateerd aan regelnaleving in de clusters 'De koppelbaas', 'De frauderende afnemer van arbeid' en in 'De individuele fraudeur'. De positieve relatie met publiek-private samenwerking (tabel 5.9) blijkt zich te beperken tot het cluster 'De fraudeur in kennis en constructies'. De in tabel 5.8 gevonden sterke relatie tussen de inzet van beleidsalternatieven en regelnaleving blijkt ook hier zeer sterk, maar niet in alle clusters. Ze blijken niet gerelateerd aan het realiseren van regelnaleving in de clusters 'De koppelbaas', 'De frauderende afnemer van arbeid' en 'De fraudeur in kennis en constructies'.

Tabel 5.9 Regressieanalyse: het realiseren van regelnaleving verklaard door de inzet van handhavinginstrumenten

	r	β	β	β
<i>Traditionele instrumenten</i>				
Bestuursrechtelijk	.03	.08 *		.03
Transactie of voorwaardelijk sepot	-.01	-.05		-.09 *
Voor de rechter brengen	.18 ***	.21 ***		.18 ***
<i>Alternatieve instrumenten</i>				
Zachte dwang	.21 ***		.09 *	.12 **
Publiek-private samenwerking	.27 ***		.04	.05
Beleidsalternatieven	.33 ***		.27 ***	.23 ***
F		12.67 ***	35.76 ***	24.03 ***
d.f.		3, 786	3, 786	6, 783
R ² (adj.)		.05 (.04)	.12 (.12)	.15 (.15)

* p < .05; ** p < .01; *** p < .001

Tabel 5.10 Regressieanalyses: regelnaleving verklaard door de inzet van handhavinginstrumenten, per cluster

	KB	AvA	GB	PenB	KenC	DM	Ind.
	β	β	β	β	β	β	β
<i>Traditionele instrumenten</i>							
Bestuursrechtelijk	-.06	-.03	.06	.19 +	-.02	.24 +	-.02
Transac./voorw.sepot	.09	-.04	-.23	-.22 *	-.01	-.10	-.12 +
Voor de rechter	.28 **	.16 +	.04	.14	.16 +	.09	.22 **
<i>Alternatieve instrumenten</i>							
Zachte dwang	.21 *	.22 *	-.08	-.01	.04	-.01	.15 +
Publiek-privaat	.01	.16	-.12	-.06	.25 *	.05	-.04
Beleidsalternatieven	.12	.16	.54 *	.36 **	.15	.53 **	.23 **
F	4.43 ***	6.01 ***	1.48	3.93 ***	4.36 ***	4.47 ***	5.47 ***
d.f.	6, 106	6, 118	6, 31	6, 105	1, 121	6, 42	6, 200
R ² (adj.)	.20 (.16)	.23 (.20)	.22 (.07)	.18 (.14)	.18 (.14)	.39 (.30)	.14 (.12)

+ p < .1; * p < .05; ** p < .01; *** p < .001.

KB = Koppelbaas; AvA = Frauderende afnemer van arbeid; GB = Grote-bouwfraudeur; PenB = Fraudeur in product- en bedrijfsvoering; KenC = Fraudeur in kennis en constructies; DM = Dekmantelondernemer; Ind. = Individuele fraudeur.

5.3.6 De inzet van handhavingsinstrumenten en het aanpakken van daders

De respondenten rapporteerden het aanpakken van daders het belangrijkste doel te vinden (zie tabel 5.7). Zij vermeldden zich vooral dit doel te stellen alsook te realiseren. Dit neemt niet weg dat ook bij dit doel een groot verschil is gevonden tussen stellen en realiseren.

Daders aanpakken in clusters

Tabel 5.11 toont de resultaten van de regressieanalyse waarmee is geprobeerd het realiseren van het aanpakken van daders te verklaren met behulp van de gebruikte handhavingsinstrumenten.

Onderzoeksvraag 12

Aan het verklaren van de mate waarin respondenten rapporteerden het aanpakken van daders te realiseren blijkt alleen de inzet van traditionele instrumenten een beduidend grotere bijdrage te leveren (verklaarde variantie is 24%) dan alleen de inzet van alternatieve instrumenten (4%). Hiermee lijkt, in tegenstelling tot de bevindingen bij het realiseren van regelnaleving, het aanpakken van daders vooral gerelateerd aan de inzet van traditionele instrumenten.

Van de traditionele instrumenten is het voor de rechter brengen sterk positief en de inzet van het bestuursrechtelijke instrumentarium negatief gerelateerd aan het realiseren van daders aanpakken. Van de alternatieve instrumenten zijn hieraan alleen de beleidsalternatieven positief gerelateerd.

Daders aanpakken clusterspecifiek

Vervolgens is nagegaan of de clusters verschillen in de samenhang tussen de inzet van handhavingsinstrumenten en het realiseren van de aanpak van daders. Daartoe is een serie regressieanalyses uitgevoerd. In elke analyse is het realiseren van de aanpak van daders opgenomen als afhankelijke variabele en zijn de traditionele en alternatieve handhavingsinstrumenten opgenomen als onafhankelijke variabelen. Tabel 5.12 toont hiervan de resultaten.

Onderzoeksvraag 13

Tabel 5.12 toont een redelijk eenduidig beeld van de clusters. In alle clusters blijkt het voor de rechter brengen gerelateerd aan daders aanpakken. Maar we vonden ook enkele cluster-specifieke relaties. De bestuursrechtelijke aanpak blijkt negatief bij te dragen aan het realiseren van de aanpak van daders in de clusters ‘De frauderende afnemer van arbeid’ en ‘De fraudeur in kennis en constructies’. Beleidsalternatieven lijken hieraan enigszins positief bij te dragen in de clusters ‘De grote-bouwfraudeur’, ‘De fraudeur in product- en bedrijfsvoering’ en ‘De dekmantelondernemer’. Bij ‘De individuele fraudeur’ blijkt de inzet van publiek-private samenwerking afbreuk te doen aan de aanpak van daders.

Tabel 5.11 Regressieanalyse: het realiseren van het aanpakken van daders verklaard door de inzet van handhavinginstrumenten

	r	β	β	β
<i>Traditionele instrumenten</i>				
Bestuursrechtelijk	-.21 ***	-.14 ***		-.13 ***
Transactie of voorwaardelijk sepot	-.04	.00		.00
Voor de rechter brengen	.46 ***	.46 ***		.44 ***
<i>Alternatieve instrumenten</i>				
Zachte dwang	-.04		-.11 **	-.03
Publiek-private samenwerking	-.04		-.10 *	-.05
Beleidsalternatieven	.12 **		.24 ***	.13 **
F		84.16 ***	11.12 ***	44.17 ***
d.f.		3, 786	3, 786	6, 783
R ² (adj.)		.24 (.24)	.04 (.04)	.25 (.25)

* p < .05; ** p < .01; *** p < .001

Tabel 5.12 Regressieanalyses: het realiseren van de aanpak van daders verklaard door de inzet van handhavinginstrumenten, per cluster

	KB	AvA	GB	PenB	KenC	DM	Ind.
	β	β	β	β	β	β	β
<i>Traditionele instrumenten</i>							
Bestuursrechtelijk	-.12	-.29 **	-.08	-.10	-.15 +	.09	-.09
Transac./voorw.sepot	-.01	.09	-.05	-.05	.06	-.20	.02
Voor de rechter	.48 ***	.28 **	.33 +	.44 ***	.49 ***	.45 **	.45 ***
<i>Alternatieve instrumenten</i>							
Zachte dwang	-.03	.03	-.36	-.07	-.04	-.15	.12
Publiek-privaat	.07	.03	.15	-.14	-.07	.12	-.25 **
Beleidsalternatieven	.03	.12	.41 +	.19 +	-.04	.32 +	.11
F	7.62 ***	5.90 ***	1.94	6.36 ***	7.76 ***	5.49 ***	12.90 ***
d.f.	6, 106	6, 118	6, 31	6, 105	6, 121	6, 42	6, 200
R ² (adj.)	.30 (.26)	.23 (.19)	.27 (.13)	.27 (.23)	.28 (.24)	.44 (.36)	.28 (.26)

+ p < .1; * p < .05; ** p < .01; *** p < .001.

KB = Koppelbaas; AvA = Frauderende afnemer van arbeid; GB = Grote-bouwfraudeur; PenB = Fraudeur in product- en bedrijfsvoering; KenC = Fraudeur in kennis en constructies; DM = Dekmantelondernemer; Ind. = Individuele fraudeur.

5.3.7 De inzet van handhavingsinstrumenten en het beperken van schade

De respondenten stelden zich het beperken van schade enigszins als doel. Zij vermeldden dit doel ook enigszins te realiseren.

Schade beperken in clusters

Tabel 5.13 toont de resultaten van de regressieanalyse waarmee is geprobeerd het realiseren van schadebeperking te verklaren met behulp van de gebruikte handhavingsinstrumenten.

Onderzoeksvraag 12

De resultaten in tabel 5.13 tonen dat het realiseren van schadebeperking zich beter laat verklaren door de inzet van traditionele instrumenten (verklaarde variantie is 8%) dan door de inzet van alternatieven (3%). Hierbij merken we op dat de verklaarde variantie betrekkelijk gering is voor de inzet van beide type instrumenten.

Van de traditionele instrumenten blijkt de inzet van het bestuursrechtelijke instrumentarium en van het voor de rechter brengen positief gerelateerd aan het realiseren van schadebeperking. Van de alternatieve instrumenten blijkt de inzet van zachte dwangmiddelen hieraan een bijdrage te leveren.

Schadebeperking clusterspecifiek

Vervolgens is nagegaan in hoeverre clusters verschillen in de samenhang tussen de inzet van handhavingsinstrumenten en het realiseren van schadebeperking. Daartoe is een serie regressieanalyses uitgevoerd. In elk van de analyses is het realiseren van schadebeperking opgenomen als afhankelijke variabele en zijn de traditionele en alternatieve handhavingsinstrumenten opgenomen als onafhankelijke variabelen. Tabel 5.14 toont hiervan de resultaten.

Onderzoeksvraag 13

Opvallend aan de resultaten zoals gepresenteerd in tabel 5.14 is dat het model voor vier van de zeven clusters niet significant is. Dat wil zeggen dat we het realiseren van schadebeperking alleen adequaat kunnen verklaren aan de hand van ingezette handhavingsinstrumenten in de clusters 'De koppelbaas', 'De frauderende afnemer van arbeid' en 'De individuele fraudeur'. Hier blijkt de inzet van handhavingsinstrumenten een bijdrage te leveren aan schadebeperking. Bij 'De individuele fraudeur' blijkt het voor de rechter brengen en de inzet van het bestuursrechtelijke instrumentarium hieraan bij te dragen. Bij 'De frauderende afnemer van arbeid' geldt dit voor het bestuursrechtelijke instrumentarium. Daarbij blijkt er enige relatie te bestaan met het voor de rechter brengen en het aanbieden van transacties of voorwaardelijke sepots. Bij 'De koppelbaas' is er enige samenhang tussen schadebeperking enerzijds en het voor de rechter brengen en de inzet van zachte dwangmiddelen anderzijds.

Tabel 5.13 Regressieanalyse: het realiseren van schadebeperking verklaard door de inzet van handhavingsinstrumenten

	r	β	β	β
<i>Traditionele instrumenten</i>				
Bestuursrechtelijk	.20 ***	.21 ***		.19 ***
Transactie of voorwaardelijk sepot	.10 *	.03		.02
Voor de rechter brengen	.18 ***	.21 ***		.21 ***
<i>Alternatieve instrumenten</i>				
Zachte dwang	.15 ***		.08 *	.07
Publiek-private samenwerking	.11 **		.03	.00
Beleidsalternatieven	.13 **		.08	.06
F		24.02 ***	7.36 ***	13.89 ***
d.f.		3, 786	3, 786	6, 783
R ² (adj.)		.08 (.08)	.03 (.02)	.10 (.09)

* p < .05; ** p < .01; *** p < .001

Tabel 5.14 Regressieanalyses: het realiseren van schadebeperking verklaard door de inzet van handhavingsinstrumenten, per cluster

	KB	AvA	GB	PenB	KenC	DM	Ind.
	β	β	β	β	β	β	β
<i>Traditionele instrumenten</i>							
Bestuursrechtelijk	.12	.20 *	.21	.16	.13	.33 *	.25 ***
Transac./voorw.sepot	.15	.16 +	-.08	.05	-.03	-.16	-.01
Voor de rechter	.19 +	.15 +	.09	.13	.16 +	.21	.34 ***
<i>Alternatieve instrumenten</i>							
Zachte dwang	.20 +	.17	-.21	.09	.07	.09	.07
Publiek-privaat	-.05	.05	.05	-.11	.06	.02	.00
Beleidsalternatieven	-.02	.02	.42	.01	.07	.20	.02
F	2.32 *	3.31 **	.98	.89	1.94 +	1.92	7.25 ***
d.f.	6, 106	6, 118	6, 31	6, 105	6, 121	6, 42	6, 200
R ² (adj.)	.12 (.07)	.14 (.10)	.16 (.00)	.05 (.00)	.09 (.04)	.22 (.10)	.18 (.15)

+ p < .1; * p < .05; ** p < .01; *** p < .001.

KB = Koppelbaas; AvA = Frauderende afnemer van arbeid; GB = Grote-bouwfraudeur; PenB = Fraudeur in product- en bedrijfsvoering; KenC = Fraudeur in kennis en constructies; DM = Dekmantelondernemer; Ind. = Individuele fraudeur.

5.3.8 De inzet van handhavinginstrumenten en maatschappelijke veranderingen

Respondenten vinden het teweegbrengen van maatschappelijke veranderingen het minst belangrijke doel. Zij stellen zich dit nauwelijks tot doel, maar gerelateerd aan de mate waarin zij dat wel doen, zijn zij redelijk goed in het teweegbrengen van maatschappelijke veranderingen. We baseren ons hier wederom op dat wat de respondenten zelf rapporteerden.

Maatschappelijke veranderingen in de clusters

Tabel 5.15 toont de resultaten van de regressieanalyse waarmee we hebben geprobeerd het realiseren van het teweegbrengen van maatschappelijke veranderingen te verklaren met behulp van de gebruikte handhavinginstrumenten.

Onderzoeksvraag 12

Tabel 5.15 laat zien dat de inzet van alternatieve handhavinginstrumenten een beduidend betere verklaring is voor het realiseren van maatschappelijke veranderingen (verklaarde variantie is 22%) dan de inzet van traditionele instrumenten (3%).

Van de alternatieve instrumenten lijkt vooral het gebruik van beleidsalternatieven een belangrijke bijdrage te kunnen leveren aan maatschappelijke veranderingen teweegbrengen. Naarmate respondenten meldden dit type instrument meer in te zetten, rapporteerden zij beduidend sterker dat soort veranderingen te realiseren. Van de traditionele instrumenten blijkt de inzet van het voor de rechter brengen hieraan positief gerelateerd en de inzet van het bestuursrechtelijke instrumentarium negatief gerelateerd.

Maatschappelijke veranderingen clusterspecifiek

Vervolgens is nagegaan of clusters verschillen in de samenhang tussen de inzet van handhavinginstrumenten en het realiseren van maatschappelijke veranderingen. Daartoe is een serie regressieanalyses uitgevoerd. In elke analyse is het realiseren van maatschappelijke veranderingen opgenomen als afhankelijke variabele en zijn de traditionele en alternatieve handhavinginstrumenten opgenomen als onafhankelijke variabelen. Tabel 5.16 toont hiervan de resultaten.

Onderzoeksvraag 13

De resultaten zoals weergegeven in tabel 5.16 tonen voor elk cluster een zeer sterke relatie tussen het realiseren van maatschappelijke veranderingen en het gebruik van beleidsalternatieven.

De relatie tussen het realiseren van die veranderingen en overige handhavinginstrumenten varieert over de clusters. In de clusters ‘De koppelbaas’ en ‘De dekmantelondernemer’ is de inzet van het bestuursrechtelijke instrumentarium hieraan negatief gerelateerd. Het aanbieden van een transactie of het opleggen van een voorwaardelijk sepot is hieraan positief gerelateerd in ‘De koppelbaas’, maar negatief in ‘De fraudeur in product- en bedrijfsvoering’. Enigszins negatief is deze relatie bij ‘De individuele fraudeur’. Het voor de rechter brengen is bij ‘De frauderende afnemer van arbeid’ en ‘De individuele fraudeur’ positief gerelateerd aan het realiseren van maatschappelijke veranderingen. Het gebruik van zachte dwangmiddelen is bij ‘De individuele fraudeur’ hieraan positief gerelateerd.

Tabel 5.15 Regressieanalyse: het realiseren van maatschappelijke veranderingen verklaard door de inzet van handhavinginstrumenten

	r	β	β	β
<i>Traditionele instrumenten</i>				
Bestuursrechtelijk	-.08 *	-.05		-.10 **
Transactie of voorwaardelijk sepot	-.02	-.02		-.06
Voor de rechter brengen	.18 ***	.16 ***		.10 **
<i>Alternatieve instrumenten</i>				
Zachte dwang	.22 ***		-.01	.03
Publiek-private samenwerking	.27 ***		-.02	.04
Beleidsalternatieven	.49 ***		.47 ***	.44 ***
F		8.18 ***	76.82 ***	43.64 ***
d.f.		3, 786	3, 786	6, 783
R ² (adj.)		.03 (.03)	.22 (.22)	.25 (.25)

* p < .05; ** p < .01; *** p < .001

Tabel 5.16 Regressieanalyses: het realiseren van maatschappelijke veranderingen verklaard door de inzet van handhavinginstrumenten, per cluster

	KB	AvA	GB	PenB	KenC	DM	Ind.
	β	β	β	β	β	β	β
<i>Traditionele instrumenten</i>							
Bestuursrechtelijk	-.22 *	-.13	-.03	.14	-.11	-.20 *	-.07
Transac./voorw.sepot	.23 *	.01	.05	-.21 *	.03	-.01	-.12 +
Voor de rechter	.11	.26 **	-.12	.08	.04	.11	.13 *
<i>Alternatieve instrumenten</i>							
Zachte dwang	-.03	-.14	-.24	.07	.08	-.08	.18 *
Publiek-privaat	.00	.09	.05	-.02	.17	.09	-.02
Beleidsalternatieven	.39 ***	.45 ***	.67 **	.46 ***	.23 *	.72 ***	.44 ***
F	6.08 ***	10.05 ***	2.02 +	7.51 ***	3.71 **	13.13 ***	13.89 ***
d.f.	6, 106	6, 118	6, 31	6, 105	6, 121	6, 42	6, 200
R ² (adj.)	.26 (.21)	.34 (.31)	.28 (.14)	.30 (.26)	.15 (.11)	.65 (.60)	.29 (.27)

+ p < .1; * p < .05; ** p < .01; *** p < .001.

KB = Koppelbaas; AvA = Frauderende afnemer van arbeid; GB = Grote-bouwfraudeur; PenB = Fraudeur in product- en bedrijfsvoering; KenC = Fraudeur in kennis en constructies; DM = Dekmantelondernemer; Ind. = Individuele fraudeur.

5.4 Ter afsluiting

De resultaten van dit onderzoek illustreren dat effectief handhaven geen sinecure is. Ten eerste blijkt de effectiviteit ervan afhankelijk van het doel dat de handhaver nastreeft. Dit onderzoek wijst op het bestaan van vier handhavingsdoelen. Ten tweede beschikt de handhaving over meerdere instrumenten om die doelen te realiseren. Dit onderzoek signaleert zes verschillende typen instrumenten. Ten derde blijkt de effectiviteit van die instrumenten mede afhankelijk van de doelgroep waarop de handhaving zich richt. Dit onderzoek ordent het fraudedomein naar zeven verschillende doelgroepen: de fraudeclusters. Dit brengt het totaal aantal opties waaruit de handhaver kan kiezen op $(4 * 6 * 7 =) 168$. Die keuze neemt in complexiteit nog verder toe wanneer men zich realiseert dat handhavers met een (thematische) aanpak doorgaans meerdere doelen willen bereiken, vaak met gebruik van meerdere instrumenten, niet zelden bij meerdere doelgroepen.

We sluiten dit hoofdstuk af met een samenvatting van de resultaten van dit onderzoek (paragraaf 5.4.1), enkele kanttekeningen (paragraaf 5.4.2), conclusies (5.4.3) en aanbevelingen (5.4.4).

5.4.1 Samenvatting

In deze samenvatting nemen we de structuur van de inleidende paragraaf van dit hoofdstuk (5.1) als leidraad. Die paragraaf onderscheidde twee modellen van handhaving: het instrumentele model en het normatieve model. Aan deze modellen blijken verschillende handhavingsdoelen en -instrumenten verbonden te zijn. Vervolgens ging de inleiding in op factoren die van invloed kunnen zijn op de instrumentkeuze van handhavers. Daarbij zijn drie typen factoren onderscheiden: doelgerichte, responsieve en behoudende factoren. Tot slot problematiseerde de inleiding de relatie tussen de inzet van handhavingsinstrumenten en het realiseren van doelen. Aan de hand daarvan hebben we dertien specifieke onderzoeksvragen geformuleerd.

5.4.1.1 Het instrumentele en normatieve model van handhaving

Aan de start van dit onderzoek hebben we twee modellen van handhaving onderscheiden: het instrumentele model en het normatieve model. In het instrumentele model streven handhavers ernaar daders aan te pakken of af te schrikken. Daarbij maken zij gebruik van de traditionele handhavingsinstrumenten. In het normatieve model streven handhavers ernaar dat de normadressanten de wetten en regels vrijwillig naleven. Naast de traditionele instrumenten maken handhavers daartoe gebruik van alternatieve instrumenten.

Als resultaat van dit onderzoek onderscheiden we vier verschillende handhavingsdoelen. In volgorde van de mate waarin handhavers zich dit doel stelden, zijn dat:

- het aanpakken van daders,
- het bevorderen van regelnaleving,
- het beperken van schade en
- het teweegbrengen van maatschappelijke veranderingen.

De meeste waarde hechtten de geënquêteerde handhavers aan het aanpakken van daders. Dit doel hoort bij het instrumentele model van handhaving. Als tweede hechtten de handhavers vooral veel waarde aan het bevorderen van regelnaleving. Dit doel is in lijn met het normatieve model. Volgens de handhavers zelf slagen zij redelijk in het aanpakken van daders. Dit is beduidend minder het geval voor het realiseren van regelnaleving.

De clusters blijken enigszins te verschillen in de mate waarin handhavers doelen stellen en realiseren. Dit suggereert dat handhavers enigszins responsief zijn in hun doelstelling. Zij lijken hun doelen immers aan te passen aan de doelgroep.

Bij het cluster 'De dekmantelondernemer' stellen de handhavers zich het bevorderen van regelnaleving en het beperken van schade minder als doel dan bij de meeste andere clusters. Bij het cluster 'De fraudeur in product- en bedrijfsvoering' blijkt het beperken van schade evenmin een belangrijke rol te spelen. Bij het cluster 'De koppelbaas' blijkt het aanpakken van daders, het beperken van schade en het teweegbrengen van maatschappelijke veranderingen meer van belang dan bij de (meeste) andere clusters. Ook bij de clusters 'De fraudeerende afnemer van arbeid' en 'De grote-bouwfraudeur' speelt het beperken van schade relatief gezien een grotere rol.

Om hun doelen te realiseren kunnen handhavers gebruikmaken van een groot aantal verschillende handhavingsinstrumenten. Deze zijn in te delen naar traditionele instrumenten en alternatieve instrumenten. Hiervan zijn de traditionele instrumenten vooral gerelateerd aan het instrumentele model en de alternatieve vooral aan het normatieve model.

De traditionele instrumenten bestaan uit het bestuursrechtelijke en het strafrechtelijke instrumentarium. Het strafrechtelijke instrumentarium laat zich onderverdelen in:

1. het voor de rechter brengen en
2. het aanbieden van een transactie of het opleggen van een voorwaardelijk sepot.

De alternatieve instrumenten bestaan uit de instrumenten:

1. zachte dwangmiddelen,
2. publiek-private samenwerking en
3. beleidsalternatieven.

De zachte dwangmiddelen bestaan uit een bonte verzameling van instrumenten. Dit zijn: het verstrekken of onthouden van subsidies, het belonen van gewenst gedrag, mediation, compliance assistance en naming and shaming. Deze instrumenten kunnen het gedrag van ondernemers heel verschillend beïnvloeden. De kern ervan is dat de overheid met de inzet van deze instrumenten enige mate van pressie gebruikt. Deze zachte dwangmiddelen zijn net als de traditionele instrumenten voor een belangrijk deel gestoeld op de notie dat mensen zich in hun gedrag laten leiden door de uitkomsten van een afweging van kosten en baten (Becker, 1968). Met dit mensbeeld lijken deze instrumenten meer instrumenteel dan normatief van aard. De toegevoegde waarde van de uitbreiding van het traditionele arsenaal met zachte dwangmiddelen is dat deze instrumenten inspelen op andere elementen van de kosten-batenaafweging. Traditionele instrumenten, in het bijzonder de bestuursrechtelijke, richten zich vooral op het minimaliseren van de (verwachte) financiële baten van regelovertrading. Zachte dwangmiddelen, zoals subsidies verstrekken en gewenst gedrag belonen, kunnen zich richten op het

verhogen van de financiële opbrengsten van regelnaleving. Daarnaast kunnen zij zich richten op het minimaliseren van de nadelen van regelnaleving, zoals bij compliance assistance. Bovendien kunnen zij zich richten op het verhogen van de (verwachte) emotionele, sociale of zakelijke nadelen van regelovertreiding, zoals dat gebeurt bij naming and shaming.

Publiek-private samenwerking bestaat uit instrumenten die zich richten op het nivelleren van de afstand tussen de overheid en de burger, bedrijven of branches. In dit onderzoek zijn aan de orde gekomen: publiek-private samenwerking, convenanten afsluiten, communiceren en zelfregulering bevorderen. De overheid en de burger of het bedrijfsleven zijn dan gelijkwaardige partners die open met elkaar communiceren en afspraken maken. In dat geval legt de overheid veel verantwoordelijkheid voor controle op de naleving in grote mate bij de burgers of het bedrijfsleven. Hiermee lijken deze instrumenten vooral gestoeld op de notie dat wederkerigheid en vertrouwen belangrijke voorwaarden zijn voor regelnaleving (Tyler, 1990).

Beleidsalternatieven richten zich op het helder stellen van beleidsmatige en wettelijke kaders. In dit onderzoek zijn we ingegaan op: beleid aanpassen of formuleren, wet- en regelgeving aanpassen, kennis en informatie overdragen, publiciteit zoeken en de media inschakelen. Met de inzet van beleidsalternatieven stelt de overheid vooral de norm (wat mag/kan wel, wat mag/kan niet). Daarnaast kan de overheid hiermee invloed uitoefenen op de (waargenomen) mogelijkheden om regels te overtreden, maar ook om regels na te leven. Hiermee lijken beleidsalternatieven mede gestoeld op de notie dat menselijk gedrag voor een belangrijk deel is bepaald door de inschatting van mogelijkheden (Ajzen en Madden, 1986; Bandura, 1997). Vanuit dit perspectief en gezien de resultaten van het onderzoek onder ondernemers (hoofdstuk 4) is het niet verwonderlijk dat beleidsalternatieven in dit onderzoek zo een sterke relatie onderhouden met het stimuleren van regelnaleving. Normen, zowel interne als sociale, en mogelijkheden bleken bij ondernemers immers zeer sterk gerelateerd aan de neiging tot regelnaleving.

5.4.1.2 De inzet van handhavingsinstrumenten

Handhavers kunnen hun instrumentkeuze laten bepalen door de doelen die zij nastreven, de doelgroep waarop zij zich richten en door hun ervaring en/of werkomgeving. Handhavers die zich laten leiden door doelen noemen we doelgericht. Handhavers die hun beslissing baseren op de kenmerken van de doelgroep noemen we responsief. We noemen handhavers behoudend als zij hun keuze baseren op hun ervaring en/of werkomgeving.

Vooralsnog blijken de ondervraagde handhavers vooral doelgericht hun instrument te kiezen. De inzet van handhavingsinstrumenten blijkt sterk gerelateerd aan de doelen van handhavers. Het was onze verwachting dat handhavers meer voor traditionele instrumenten zouden kiezen, en dus minder voor alternatieven, naarmate zij zich sterker tot doel stelden daders aan te pakken. Grotendeels ondersteunen de resultaten deze vooronderstelling: naarmate de handhavers zich sterker richtten op het aanpakken van daders, maakten zij meer gebruik van het instrument voor de rechter brengen. Daders aanpakken blijkt negatief gerelateerd aan de inzet van alternatieve instrumenten. In tegenstelling tot onze verwachting blijkt deze doelstelling negatief gerelateerd aan de inzet van het bestuursrechtelijke instrumentarium.

Daarnaast was het onze verwachting dat handhavers minder traditionele en meer alternatieve instrumenten zouden kiezen naarmate zij zich regelnaleving sterker als doel stelden. Die vooronderstelling is eveneens grotendeels onderschreven. De doelstelling regelnaleving blijkt positief gerelateerd aan de inzet van de instrumenten publiek-private samenwerking en beleidsalternatieven, en negatief aan het instrument voor de rechter brengen. In tegenstelling tot onze verwachting blijkt de inzet van het bestuursrechtelijke instrumentarium niet gerelateerd aan de doelstelling om regelnaleving te bevorderen.

Zoals wij op basis van de literatuur veronderstelden, blijken handhavers behoudend in hun instrumentkeuze: hun werkervaring en het beleidsterrein waarop zij actief zijn, blijken een redelijk sterke relatie te hebben met de handhavingsinstrumenten die zij inzetten. De resultaten bevestigen eveneens onze vooronderstelling dat een repressieve achtergrond gerelateerd is aan een mindere inzet van alternatieve instrumenten. Deze relatie blijkt ook uit de antwoorden op de vraag naar de toekomstige inzet van instrumenten. Het grootste deel van de geënquêteerde handhavers met (vooral) een repressieve achtergrond (79%) kiest met het oog op de toekomst vooral traditionele instrumenten. Voor een strafrechtelijk instrument kiest 39% en 41% prefereert een bestuursrechtelijk instrument. Slechts 20% wijst een van de alternatieve instrumenten aan als belangrijkste aanpak voor de toekomst.

Ook het ministeriële domein waarbinnen handhavers actief zijn blijkt sterk gerelateerd aan de instrumentkeuze. Daarbij verschillen de betrokken ministeries in de instrumentvoorkeur van hun handhavers.

Van een responsieve instrumentkeuze blijkt nauwelijks sprake: de onderzochte clusterspecifieke kenmerken blijken weinig invloed te hebben op de keuze van instrumenten. Voor onze vooronderstelling dat clusterspecifieke werkervaring en vermoedens van fraude medebepalend zouden zijn, is geen steun gevonden. Dit geldt ook voor de vooronderstelling dat wanneer handhavers overtuigd zijn van een zwakke interne norm als oorzaak van fraude, dit zou samenhangen met hun gebruik van traditionele instrumenten. Het tegenovergestelde blijkt het geval: als handhavers die overtuiging hebben, blijkt dit een positieve relatie te hebben met een keuze voor een alternatief instrument, namelijk beleidsalternatieven.

5.4.1.3 De inzet van handhavingsinstrumenten en het realiseren van doelen

Wij veronderstelden dat zowel traditionele als alternatieve handhavingsinstrumenten een rol zouden spelen bij het realiseren van de gestelde handhavingsdoelen. Hoe deze instrumenten met doelrealisering zouden samenhangen, zou afhankelijk zijn van het specifieke doel en de specifieke doelgroep.

Hoe de inzet van instrumenten samenhangt met het realiseren van doelen is inderdaad afhankelijk van het specifieke doel. Regelnaleving bevorderen blijkt vooral samen te hangen met de inzet van alternatieve instrumenten, in het bijzonder de inzet van beleidsalternatieven en zachte dwangmiddelen. Daarnaast blijkt ook het strafrechtelijke instrument voor de rechter brengen daarmee samen te hangen. Schade beperken blijkt positief gerelateerd aan het bestuursrechtelijke instrumentarium en het voor de rechter brengen. Wat het aanpakken van daders betreft en het tweewegbrengen van maatschappelijke veranderingen blijkt het patroon van

resultaten overeen te komen. Het realiseren van beide doelen is positief gerelateerd aan beleidsalternatieven en het voor de rechter brengen. Het gebruik van het bestuursrechtelijke instrumentarium hangt negatief samen met het realiseren van beide doelen. Daarbij moeten we wel opmerken dat het realiseren van het doel daders aanpakken vooral kan worden verklaard door de inzet van traditionele instrumenten. Het realiseren van maatschappelijke veranderingen kunnen we vooral verklaren door de inzet van alternatieve instrumenten.

Wanneer we alle doelen en alle instrumenten in ogenschouw nemen, blijken beleidsalternatieven en het voor de rechter brengen het meest consistent gerelateerd aan de doelrealisering. Opvallend, want niet verwacht, is dat de inzet van publiek-private samenwerking over het algemeen hieraan geen wezenlijke bijdrage blijkt te leveren.

Handhavers blijken behoorlijk doelgericht in hun instrumentkeuze, maar het blijkt ook dat de instrumenten die zij kiezen niet altijd optimaal verband houden met het realiseren van doelen. Dit geldt vooral voor het bevorderen van regelnaleving. De mate waarin handhavers deze doelstelling onderschrijven blijkt sterk gerelateerd aan de mate waarin zij publiek-private samenwerking en bestuursrechtelijke instrumenten gebruiken. De inzet van deze instrumenten blijkt echter bij diezelfde handhavers geen relatie te hebben met regelnaleving realiseren. Het voor de rechter brengen blijkt negatief gerelateerd aan de mate waarin handhavers het bevorderen van regelnaleving nastreven, terwijl dit instrument juist positief samenhangt met het realiseren van regelnaleving. Wat het nastreven en het realiseren van het bevorderen van regelnaleving betreft lijkt er alleen een match te zijn als handhavers beleidsalternatieven inzetten. De inzet ervan hangt positief samen met het stellen én realiseren van dit doel. De grote verschillen bij het bevorderen van regelnaleving kunnen een mogelijke verklaring bieden voor het grote verschil tussen de mate waarin handhavers dit doel vermeldde te stellen en te realiseren (zie tabel 5.7).

De samenhang tussen de inzet van handhavingsinstrumenten en het realiseren van doelen blijkt deels afhankelijk van de doelgroep. Met betrekking tot het realiseren van regelnaleving blijkt de sterke invloed van beleidsalternatieven zich te beperken tot vier van de zeven clusters. De invloed van de inzet van zachte dwangmiddelen en het voor de rechter brengen beperkt zich elk tot twee clusters. Over alle clusters heen blijkt er geen invloed van de inzet van publiek-private samenwerking op het realiseren van regelnaleving. In het cluster 'De fraudeur in kennis en constructies' blijkt dit echter het enige instrument dat verband houdt met het realiseren van regelnaleving.

Met betrekking tot het realiseren van het doel om daders aan te pakken blijkt het patroon over de clusters beduidend consistent. In elk cluster is een positieve relatie gevonden tussen het voor de rechter brengen en het realiseren van dit doel. Bij 'De individuele fraudeur' blijkt de inzet van publiek-private samenwerking hiermee negatief samen te hangen. In het cluster 'De fraudeerende afnemer van arbeid' houdt de inzet van het bestuursrechtelijke instrumentarium negatief verband met het realiseren van dit doel.

Bij een uitsplitsing naar clusters blijkt de relatie tussen de inzet van handhavingsinstrumenten en het realiseren van schadebeperking relatief zwak: slechts bij drie van de zeven clusters blijken handhavingsinstrumenten een bijdrage te leveren aan het verklaren van deze doelrealisatie.

Met betrekking tot het realiseren van maatschappelijke veranderingen blijkt het patroon redelijk consistent over de clusters. In alle clusters is een sterke relatie gevonden tussen de inzet van beleidsalternatieven en het realiseren van dit doel. Voor de overige instrumenten is de relatie met het realiseren van maatschappelijke veranderingen telkens verschillend.

5.4.2 Kanttekeningen

Wij benadrukken dat bij de interpretatie van de resultaten van dit onderzoek rekening moet worden gehouden met enkele beperkingen. De eerste beperking betreft het correlatieve karakter van het onderzoek. Aan de hand van correlatief onderzoek kunnen alleen uitspraken worden gedaan over de richting en de sterkte van de relaties tussen de gemeten items en schalen. In de beschrijving van de resultaten en conclusies hebben we er in enkele gevallen, omwille van de leesbaarheid, voor gekozen de suggestie van causaliteit niet telkens tegen te spreken. Met klem benadrukken wij dat dit onderzoek geen oorzakelijke verbanden aantoonst. Om uitspraken over oorzaken en gevolgen te kunnen doen moet men gebruikmaken van een experimenteel onderzoek.

Een tweede beperking betreft de selectie van de respondenten. Alle respondenten zijn handhavers die door de bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket zijn aangewezen als fraude-experts met een helicoptervisie. Dat deze diensten de respondenten selecteerden, is waarschijnlijk doorslaggevend geweest voor de achtergrond en de ervaring van de respondentengroep. Een meer aselechte steekproef onder handhavers zou waarschijnlijk een minder op repressie gerichte groep handhavers hebben opgeleverd, die zich mogelijk minder toeleggen op het gebruik van strafrechtelijke instrumenten en meer op het gebruik van andere handhavingsinstrumenten. Daarentegen kan onze vraag naar handhavers met een helicoptervisie hebben geleid tot een overschatting van het gebruik van alternatieve instrumenten.

Een daaraan gelieerde beperking is de selectieve non-response door de wijze van afname. Om de vragenlijst te kunnen invullen moesten respondenten gebruikmaken van het internet. De toegankelijkheid daarvan is niet voor alle handhavers even groot. Hierdoor zijn handhavers die moeilijk toegang hebben tot het internet waarschijnlijk ondervertegenwoordigd in de steekproef. Wat hiervan het gevolg is, is ons niet bekend.

Een vierde beperking betreft het feit dat dit onderzoek – voor zover dit het empirische gedeelte ervan betreft – alleen gebaseerd is op de percepties van handhavers. Percepties hoeven niet in alle gevallen overeen te komen met feiten. Zo kan een gevonden relatie tussen de inzet van een bepaald handhavingsinstrument en een bepaald doel uitsluitend bestaan in de hoofden van handhavers. Feitelijk kan deze relatie tegengesteld zijn. We hadden waarschijnlijk andere relaties gevonden als we het onderzoek hadden uitgevoerd onder andere respondenten. Zo is het niet ondenkbaar dat de gevonden indeling van alternatieve handhavingsinstrumenten anders had uitgepakt wanneer we het onderzoek hadden afgenomen onder diegenen die met deze instrumenten worden geconfronteerd.

Een vijfde en laatste beperking betreft de instrumenten die we hebben gebruikt om de concepten te meten. Dit onderzoek is het eerste in zijn soort. Dit betekent dat er nooit eerder

items en schalen zijn ontwikkeld. We konden dan ook geen beroep doen op gevalideerde schalen. Over het algemeen lijkt de interne validiteit van onze schalen in orde. Uitzondering daarop is vooral de meting van de inzet van traditionele handhavingsinstrumenten. Zo is de betrouwbaarheid van de schaal voor het meten van de inzet van bestuurlijke instrumenten matig. Daarnaast kunnen we geen uitspraken doen over de externe validiteit van de gebruikte meetinstrumenten. Dat wil zeggen, is er gemeten wat er in de werkelijkheid gebeurt? Voor uitspraken over de externe validiteit moet onderzoek worden uitgevoerd waarbij de gebruikte meetinstrumenten worden gestaafd aan andere metingen.

Ondanks deze methodische kanttekeningen heeft dit onderzoek een bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van kennis over de effectiviteit van de handhaving op het terrein van fraude. Daarbij benadrukken we nog eens dat het onderzoek zich baseert op de mening van bijna 400 fraude-experts uit de handhaving. Gezamenlijk vertegenwoordigen deze experts meer dan 4900 jaar ervaring met het voorkomen, beheersen en bestrijden van fraude.

5.4.3 Concluderend

De resultaten van dit onderzoek leveren zowel theoretische als praktisch toepasbare inzichten. Er is een ordening gevonden in de doelen van handhavers en ook in de (alternatieve) handhavingsinstrumenten. Het expliciteren van verschillende typen doelen biedt handhavers de mogelijkheid de gewenste en gerealiseerde effecten van hun acties in het licht van die doelen te beschouwen. Het woud aan nieuwe alternatieve instrumenten maakte het lastig om kennis te ontwikkelen over de effecten van deze instrumenten. Een heldere indeling van de instrumenten vergemakkelijkt kennisontwikkeling over de effecten van (typen) instrumenten op het realiseren van doelen.

Daarnaast vonden we aanwijzingen voor elementen die een rol spelen bij de keuze van instrumenten. Kennis van deze elementen biedt handhavende diensten de mogelijkheid te interveniëren in het keuzeprocess, bijvoorbeeld door het aanpassen van procedures. Denkbaar is dat zij gebruikmaken van afvinklijsten die beslissers wijzen op cruciale elementen van goede beslissingen.

Bovendien vonden we aanwijzingen voor de bijdrage van handhavingsinstrumenten aan het realiseren van de onderscheiden doelen. Kennis daarvan is essentieel voor het maken van een juiste instrumentkeuze. We vonden aanwijzingen dat de relatie tussen de inzet van instrumenten en doelrealisering doelgroepspecifiek is. Die kennis is van belang voor het maken van keuzes voor instrumenten in een thematische aanpak van fraude.

Dit onderzoek heeft een bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van kennis van een effectieve inzet van handhavingsinstrumenten bij het voorkomen, beheersen en bestrijden van fraude. En er is enige ordening ontstaan. Dit laat onverlet dat voor een goed begrip beduidend meer onderzoek nodig is.

5.4.4 Aanbevelingen

Uit de resultaten van dit onderzoek vloeit een aantal aanbevelingen voort. Deze aanbevelingen hebben betrekking op procesmatige aspecten en de keuze van effectieve handhavingsinstru-

menten. Daarnaast benadrukken de gevonden resultaten het belang van vervolgonderzoek in deze lijn.

Voor zover er sprake is van keuze, blijken handhavers vooral doelgericht hun instrumenten te kiezen. De effectiviteit van hun handelen zou kunnen verbeteren door die keuze ook te baseren op de mate waarin instrumenten effectief kunnen zijn. Dit maakt kennis van de effecten van de verschillende instrumenten noodzakelijk. Die kennis is vooralsnog zeer schaars. Onderzoek dat zich richt op het genereren van kennis over de effecten van handhavingsinstrumenten is in dit verband dan ook gewenst. Van belang daarbij is dat de kennis die zo ontstaat, breed wordt uitgedragen. In ieder geval moet die kennis ter beschikking komen van handhavers die beslissingen nemen over instrumentkeuzes.

Een meer responsieve keuze van instrumenten lijkt de effectiviteit van de handhaving op het gebied van fraude te kunnen bevorderen. De handhaving zou hierbij kunnen nagaan in hoeverre en waar in het proces van instrumentkeuze beslismomenten kunnen worden ingebouwd die expliciet ingaan op de verwachte effectiviteit van de verschillende instrumenten. Daarvoor is uiteraard een beter begrip van de verschillen tussen doelgroepen van belang. Voor een effectieve responsieve handhaving is kennis van doelgroepspecifieke mechanismen die ten grondslag liggen aan het wel of niet naleven van de regels een voorwaarde. Dat geldt ook voor kennis van de instrumenten die deze mechanismen het meest effectief kunnen beïnvloeden. Aan de hand daarvan kan de handhaver instrumenten kiezen die aansluiten bij de doelgroep en daardoor de effectiviteit van zijn handelen kunnen vergroten. De resultaten van dit onderzoek bieden een eerste aanzet tot de ontwikkeling van deze kennis.

De bevinding dat de geënquêteerde handhavers behoudend zijn in hun instrumentkeuze is op zich niet verwonderlijk. Handhavers beschikken zelden over volledige keuzevrijheid. Dat geldt ook voor de handhavers die bij dit onderzoek zijn betrokken. De diensten waarvoor zij werken beschikken over een beperkt arsenaal aan mogelijkheden. Zo zal een onderzoeker van een bijzondere opsporingsdienst zelden de ruimte krijgen om te experimenteren met de inzet van publiek-private samenwerking. In het licht van effectief handhaven pleit dit ervoor om de keuze van in te zetten handhavingsinstrumenten vooraf te laten gaan aan de keuze welke handhavingsorganisatie welke fraudethema's aanpakt.

HOOFDSTUK 6

Scenariostudie Fraude in Beeld

6.1 Inleiding

De scenariostudie is het laatste onderzoek van Fraude in Beeld. Volgens de opdrachtformulering is deze studie op te vatten als een spiegel om de resultaten van de eerdere onderzoeken (hoofdstuk 2 tot en met hoofdstuk 5) kritisch te bezien en te nuanceren. Concreet levert de scenariostudie vier alternatieve toekomstbeelden op die de onderzoekers gebruiken om de uitkomsten van de eerdere onderzoeken te evalueren onder uiteenlopende toekomstige omstandigheden en waar mogelijk nieuwe inzichten op te doen. Dit geldt zowel voor het voorkomen van fraude als met betrekking tot interventies voor fraudebestrijding. De tijdshorizon van de scenariostudie is tien tot vijftien jaar.

Voor het ontwikkelen en gebruiken van de alternatieve toekomstscenario's hebben drie workshops plaatsgevonden met de projectgroep Fraude in Beeld. In de eerste workshop zijn belangrijke sleutelonzekerheden geïdentificeerd en is het scenariokader vastgesteld. Dit kader definieert de karakteristieken van in dit geval vier alternatieve scenario's. Tijdens de tweede workshop zijn de hoofdlijnen van de vier toekomstscenario's bepaald. Nadat deze door de (externe) scenario-onderzoeker in meer detail zijn uitgewerkt, zijn de scenario's tijdens de derde workshop doordacht om implicaties voor het voorkomen en bestrijden van fraude te bepalen. De uitkomsten van de derde workshop zijn vervolgens verwerkt in de scenario's en de implicaties en conclusies van de scenariostudie.

Dit hoofdstuk bestaat na deze introductie uit zes paragrafen. Paragraaf 6.2 introduceert kort de achtergrond, het doel en het proces van scenariodenken. Vervolgens beschrijft paragraaf 6.3 het scenariokader dat tijdens de eerste workshop met de projectgroep is bepaald op basis van de inventarisatie van externe onzekerheden die specifiek voor het voorkomen en bestrijden van fraude relevant zijn. Het scenariokader definieert de karakteristieken van vier uiteenlopende toekomstscenario's, die in paragraaf 6.4 worden beschreven. De scenario's gaan in op de werkvelden van de bijzondere opsporingsdiensten, aandachtsgebieden, daders en interventiemethoden. Paragraaf 6.5 vergelijkt de vier scenario's in termen van zowel enkele algemene factoren als sleutelvariabelen uit het fraudegebied. Paragraaf 6.6 belicht de resultaten van de

eerdere onderzoeken van Fraude in Beeld vanuit de vier scenario's. Ten slotte vat paragraaf 6.7 de conclusies samen naar aanleiding van het construeren en gebruiken van de scenario's met de projectgroep.

6.2 Scenariodenken

De recente geschiedenis bewijst dat het moeilijk of vaak zelfs onmogelijk is te voorspellen hoe de toekomst er op langere termijn uit zal zien. De meeste mensen zouden vijftien jaar geleden vol ongeloof hebben gekeken naar toekomstbeelden die de huidige wereld beschrijven. Van integratie van Oost- en West-Europa was indertijd nog geen sprake, de Chinese economie vertoonde weinig signalen van de ongekende groei die nu vanzelfsprekend lijkt, religieus fundamentalisme was geen publiek gespreksonderwerp en de eerste particulieren in Nederland moesten nog enkele jaren wachten om toegang te krijgen tot het internet. Weinigen zullen bovendien beargumenteren dat de afgelopen decennia uitzonderlijk turbulent waren en dat de komende periode er één van veel grotere stabiliteit zal zijn. Integendeel, we zijn ons terdege bewust dat het tempo waarmee zekerheden en onvermijdelijke ontwikkelingen plotsklaps wijzigen, in de komende jaren verder kan toenemen.

Ondanks stijgende onzekerheid moeten politici, beleidsmakers en topmanagers beslissingen nemen die meerjarige gevolgen hebben. Zo neemt de ontwikkeling van nieuwe competenties vaak vele jaren in beslag en gaan bij veel infrastructuurle investeringen de kosten ver voor de baten uit. Hoe moeten zij met externe onzekerheden omgaan en beleidskeuzes maken die tegen uiteenlopende toekomstige condities bestand zijn? Hoe ontwikkelen bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket bijvoorbeeld aanpakken om ongeacht het precieze sociale, politieke en economische klimaat fraude adequaat op te sporen en aan te pakken? Juist in onzekere tijden heeft scenariodenken zich door de jaren heen voor zowel publieke organisaties als private ondernemingen bewezen. Het helpt organisaties zich voor te bereiden op uiteenlopende toekomstige omstandigheden en helpt hen eigen toekomstplannen voortijdig te evalueren door de uitwerking ervan binnen verschillende omgevingsscenario's te simuleren.

Het scenariodenken kent inmiddels een rijke historie. Begonnen als een militair planningsinstrument kort na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelen tegenwoordig vele ondernemingen en internationale organisaties toekomstscenario's om het inzicht in hun omgeving te vergroten. De scenario's die Shell doorlopend ontwikkelt, zijn over de hele wereld bekend en hebben al menigmaal een doorslaggevende rol gespeeld in de strategiebepaling van deze onderneming. In de afgelopen decennia zijn ook in diverse landen politieke scenario's ontwikkeld. De meest fameuze zijn zonder twijfel de 'Mont Fleur-scenario's', die aan de vooravond van de afschaffing van de Apartheid in Zuid-Afrika zijn gemaakt. In Nederland heeft, in navolging van de scenario's die het CPB vanaf begin jaren 90 heeft ontwikkeld, een aantal Nederlandse ministeries scenariodenken als beleidsinstrument geadopteerd.

6.2.1 De essentie van scenariodenken

Scenariodenken is een hulpmiddel om belangrijke onzekerheden op te sporen, het begrip ervan te vergroten en mogelijke implicaties van cruciale externe ontwikkelingen te doordenken. Scenario's zijn géén voorspellingen of rechtlijnige extrapolaties, maar coherente en plausibele beschrijvingen van alternatieve paden die naar verschillende toekomsten leiden. In plaats van één voorspelling (al dan niet omgeven door een zekere mate van variantie) zijn er altijd meerdere scenario's mogelijk die wezenlijk van elkaar verschillen. Waarschijnlijkheid speelt bij de keuze van scenario's of het ontwikkelen van elk afzonderlijk scenario geen enkele rol. Immers, wat we vandaag als waarschijnlijk beschouwen, kan morgen opeens heel anders zijn. Een goede set van scenario's dekt ruwweg alle mogelijkheden af die zich in een bepaald gebied of rond een thema kunnen voordoen *gegeven* de strategische onzekerheden die deze omgeven.

Goede scenario's bieden niet alleen uitdagende testcondities voor de ontwikkeling van beleid en strategieën, maar rekken tegelijkertijd het voorstellingsvermogen op. Pierre Wack (1985), de grondlegger van het scenariodenken bij Shell, spreekt in dit verband van 'the gentle art of re-perceiving'. Elk scenario geeft een ander perspectief op de wereld en helpt zo om buiten ons eigen, per definitie eenzijdige gezichtspunt te kijken. Waar onzekerheid, turbulentie en complexiteit heersen, valt altijd meer te zien dan we momenteel waarnemen. Door vanuit geheel verschillende scenario's naar de huidige en toekomstige omgeving te kijken, zien we relevante aspecten en ontwikkelingen die ons niet eerder opvielen. Toekomstscenario's bieden op deze wijze alternatieve interpretaties van heden en toekomst, stellen bestaande veronderstellingen ter discussie en helpen organisaties om buiten hun 'officiële toekomst' te kijken. Hierdoor zijn organisaties beter in staat om te anticiperen op risico's en gevaren en vroegtijdig voordeel te halen uit nieuwe ontwikkelingen.

6.2.2 Uitgangspunten van scenariodenken

Om een set van relevante en uitdagende scenario's te ontwikkelen zijn twee uitgangspunten essentieel. Het eerste uitgangspunt is om consequent van-buiten-naar-binnen te werken. Het scenarioproces start daarvoor met het inventariseren en analyseren van de zogenoemde *contextuele* omgeving. Dit deel van de omgeving omvat factoren en ontwikkelingen die zich op langere termijn manifesteren en de toekomstige *transactionele* omgeving vormgeven. De belangrijkste, drijvende krachten bepalen bijvoorbeeld hoe politici, burgers of ondernemers zich in de toekomst in de transactionele omgeving gedragen en op welke wijze fraude en criminaliteit zich structureel ontwikkelen. Scenario-exercities die de contextuele analyse overslaan en vanuit de transactionele omgeving starten, leiden in de praktijk tot minder extreme scenario's die sterk(er) op het heden lijken en (te) dicht bij bestaande overtuigingen liggen.

Het tweede uitgangspunt schrijft voor dat scenario's in eerste instantie over de buitenwereld gaan. Om ruimte te creëren voor andere gezichtspunten wordt het denken over de omgeving daarom tijdens het ontwikkelen van de scenario's nadrukkelijk gescheiden van eigen beleidskeuzes, plannen en overwegingen. Als beide namelijk te snel met elkaar worden verbonden, vermindert het zicht op de werking en invloed van exogene krachten en kleurt zo

het evalueren van de resultaten van beleidsalternatieven. Het leidt onvermijdelijk (en vaak onbewust) tot ‘wishful thinking’ en het zoeken naar bewijs die bestaande argumenten ondersteunen. Pas als de scenario’s zijn ontwikkeld, worden beleidsintenties en -alternatieven in de scenario’s geplaatst om de kracht en tekortkomingen ervan onder uiteenlopende condities te bepalen.

6.2.3 Selecteren van relevante scenario’s

Het scenarioproces start met het analyseren van de contextuele omgeving om externe sleutelonzekerheden en relevante onvermijdelijke ontwikkelingen op te sporen. *Sleutelonzekerheden* kunnen zich in de toekomst in uiteenlopende richtingen ontwikkelen terwijl de richting waarin ze zich manifesteren grote gevolgen heeft voor het functioneren van een beleidsterrein of organisatie. Om scenario’s te ontwikkelen die (a) relevant zijn voor het veld of de organisatie(s) waarvoor ze worden ontwikkeld, (b) wezenlijk van elkaar verschillen en (c) samen alle toekomstige onzekerheden afdekken, is het belangrijk om met betrekking tot sleutelonzekerheden zo specifiek mogelijk te zijn. Té algemene onzekerheden leiden namelijk tot té algemene scenario’s die in de praktijk minder of weinig relevant blijken te zijn voor het ondersteunen van de besluitvorming.

De meest onzekere sleutelvariabelen die bovendien de grootste impact hebben op het functioneren van het veld of organisaties die daarin werkzaam zijn, vormen een belangrijke overweging bij het selecteren van de scenario’s. De uiterste mogelijkheden van deze sleutelonzekerheden worden in verschillende scenario’s selectief gecombineerd met enkele uitvergroete onvermijdelijke ontwikkelingen. *Onvermijdelijke ontwikkelingen* zitten al in de spreekwoordelijke pijplijn, alleen is veelal nog onduidelijk wanneer en in welke mate ze zich manifesteren. Zo weten we bijvoorbeeld dat de westerse bevolking in de komende jaren vergrijsd en dat technologische ontwikkelingen in de gezondheidszorg zich doorzetten en zowel ons leven zullen verlengen als de kosten van zorg verhogen. Natuurlijk bevatten scenario’s naast deze sleutelonzekerheden en onvermijdelijke ontwikkelingen nog tal van andere (algemene en specifieke) externe factoren en ontwikkelingen.

Het opsporen van onzekerheden en onvermijdelijke ontwikkelingen die op langere termijn de beleidsomgeving vormgeven, vereist enkele verdiepingsslagen. Veel gebeurtenissen, hoe ingrijpend ze soms ook lijken, blijken later slechts incidenten te zijn geweest. Zelfs als zich patronen in een reeks verwante gebeurtenissen aftekenen, kunnen deze slechts van korte duur zijn en al snel worden ingehaald door nieuwe trends. Anders is het als structurele krachten en ontwikkelingen deze patronen drijven en wezenlijke veranderingen inluiden. Het is dit structurele niveau waarop relevante onzekerheden en onvermijdelijke factoren zich bevinden die zich op langere termijn manifesteren en waarop organisaties zich terdege moeten voorbereiden. Dit is zeker het geval als erachter fundamentele veranderingen in wereldbeelden schuil gaan. Goede scenarioprocessen kijken door incidentele gebeurtenissen en kortstondige trends heen en identificeren fundamentele onzekerheden rond bepalende structurele ontwikkelingen en mogelijke veranderingen in wereldbeelden.

6.2.4 Construeren van scenario's

Toekomstscenario's bieden de mogelijkheid om alternatieve interacties van relevante onzekerheden en onvermijdelijke ontwikkelingen in samenhang te analyseren en de invloed op de beleidsomgeving te bepalen. Elk scenario werkt daarbij andere richtingen uit waarin onzekerheden zich kunnen ontwikkelen en combineert deze met enkele uitvergroete onvermijdelijke ontwikkelingen. Door bij zowel onzekerheden en onvermijdelijke ontwikkelingen de grenzen van het voorstelbare op te zoeken, worden implicaties beter zichtbaar en wordt tegelijkertijd het voorstellingsvermogen opgerekt. Goede scenario's zijn daarbij geen rechtlijnige extrapolaties, maar dynamische verhalen waarin krachten en tegenkrachten elkaar afwisselen en tot geheel nieuwe relaties en structuren leiden.

Scenario's en scenarioprocessen zijn er in alle soorten en maten en niet zonder reden. Het ontwerp van het proces van scenariodenken en de keuze van de te ontwikkelen scenario's hangt bovenal af van het doel van een scenario-exercitie. Sommige exercities richten zich geheel op het beter begrijpen van de dynamiek in de omgeving of beogen veronderstellingen over toekomstige ontwikkelingen kritisch te onderzoeken. Veel scenariostudies die publieke instituties uitvoeren, vallen in deze categorie. Scenario-exercities die nog een stap verder gaan, gebruiken scenario's ook voor het ontwikkelen van beleidsopties en het toetsen van beleidsintenties. Een algemeen toepasbaar proces voor het ontwikkelen van scenario's bestaat niet en het is eveneens af te raden om scenario's te gebruiken die voor geheel andere doeleinden zijn ontwikkeld.

6.2.5 Strategische conversatie

Het *proces* van het ontwikkelen en gebruiken van scenario's is belangrijk en van grotere waarde dan het slechts kennismaken van scenario's die door anderen zijn ontwikkeld. Het als besluitvormers *gezamenlijk* analyseren en in samenhang interpreteren van structurele omgevingsontwikkelingen zorgt voor een gedeeld begrip van de strategische context waarin een organisatie of beleidsveld zich bevindt dan wel mogelijk terechtkomt. Dit proces biedt bovendien de mogelijkheid de kennis die binnen organisaties aanwezig is te mobiliseren en te combineren met inzichten van buitenstaanders. In deze studie omvat het de kennis en ervaring die de projectgroep Fraude in Beeld mede op basis van de eerder uitgevoerde onderzoeken heeft opgedaan. Het ontwikkelen van strategisch beleid is een iteratief proces waarin strategische intenties en opties worden aangescherpt als aan de hand van nieuwe vragen het inzicht in de omgeving groeit. In dit verband spreekt Van der Heijden (2005) in zijn standaardwerk over scenariodenken over 'de kunst van *strategische conversaties*'. Goede strategische conversaties waaraan alle relevante besluitvormers actief deelnemen, zorgen voor coherente beslissingen en dragen bij aan het naderhand consistent uitvoeren van strategische keuzes en investeringen in onderscheidende competenties. Het is een tijdsinvestering die zich later dubbel en dwars uitbetaalt.

6.3 Het scenariokader

Het *selecteren* van relevante en uitdagende toekomstscenario's die het spectrum van omgevingsonzekerheid zo volledig mogelijk afdekken, gebeurt op basis van meerdere overwegingen. In de huidige scenariostudie zijn daarvoor eerst de specifieke sleutelonzekerheden bepaald die naar de verwachting van de projectgroep de grootste impact hebben op het voorkomen en opsporen van fraude en het functioneren van de bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket. Overeenkomstig het principe van-buiten-naar-binnen zijn deze vanuit de contextuele omgeving en de algemene ontwikkelingen die hierin spelen, naar de toekomstige transactionele omgeving van fraudeopsporing en handhaving vertaald. Vervolgens zijn de belangrijkste sleutelonzekerheden gecombineerd om een werkbare set van relevante én uitdagende scenario's te selecteren.

6.3.1 De schaal van onzekerheden

Volgens Thomas Friedman (2005) wordt de wereld onvermijdelijk 'platter' en krijgen mensen wereldwijd gelijke toegang tot dezelfde kennis én kansen. De combinatie van de val van de Berlijnse muur, de ongekende groei van internet en de mogelijkheden die het heeft gebracht, hebben de wereld onomkeerbaar veranderd. In korte tijd zijn vele grenzen en barrières geslecht en vele nieuwe wereldwijde markten geopend. Het einde is volgens Friedman nog lang niet in zicht: de onderliggende krachten werken door en zullen de globalisering van productie en dienstverlening verder voeden. Is het positieve toekomstbeeld dat Friedman van de wereld schetst onvermijdelijk en staan we aan het begin van een gouden periode waarin iedereen mee zal delen in de alsmar groeiende welvaartstaart? Niets is natuurlijk uitgesloten, maar zeker is het toekomstbeeld van Friedman allerminst; zijn toekomstbeeld is dan ook eerder te karakteriseren als een van de mogelijke scenario's dan als een zekere voorspelling.

Enkele van de krachten die de wereld in de komende decennia vorm zullen geven, lijken niet te stuiten. Zo zetten digitalisering en virtualisering zich zonder twijfel voort, net als vele technologische ontwikkelingen op het gebied van communicatie, energievoorziening en medische diagnose en behandeling. Het is echter maar zeer de vraag of met deze en andere ontwikkelingen de verdergaande integratie van de wereldeconomie eveneens onvermijdelijk is, laat staan een rechtvaardige verdeling van de opbrengsten. Hoe lang kunnen bijvoorbeeld China en India nog hun hoge ongekende economische groei handhaven? Kunnen ze omgaan met de maatschappelijke en politieke gevolgen van een langdurig hoge groei? En, hoe gaat het 'oude Westen' om met een grotere rol van deze en andere opkomende economieën op het wereldtoneel, zeker als deze een groter beroep doen op schaarse grondstoffen? Slagen ontwikkelingslanden erin om eigendomsverhoudingen goed te regelen zodat hun inwoners eindelijk de vruchten kunnen plukken van het ongekende informele kapitaal dat ze volgens De Soto (2000) in de afgelopen decennia hebben opgebouwd? Economische integratie heft culturele tegenstellingen niet zomaar op en leidt evenmin automatisch tot dezelfde opvattingen over mondiale problemen. Grote of kleine botsingen van beschavingen lijken onvermijdelijk, vooral als mensen voelen dat hun eigen, nationale identiteit of religieuze waarden in het gedrang dreigen te komen. De recente geschiedenis toont aan dat fundamentalistische terroristen handig gebruik weten te maken van dezelfde infrastructuur die volgens hen slechts

‘dood en verderf’ brengt. De wereld staat, wederom, op een kruispunt van waaruit het zich in geheel verschillende richtingen kan ontwikkelen.

Hoe belangrijk de uitwerking van grote, mondiale onzekerheden voor iedereen ook zijn, ze vormen niet de basis van elke set van toekomstscenario's. De meest bruikbare en relevante scenario's passen bij de *schaal* waarop besluitvorming plaatsvindt. Zo vereisen mondiale beslissingen zonder uitzondering globale scenario's, terwijl nationale en lokale keuzes in het algemeen gebaat zijn bij regionale, nationale of lokale scenario's. Dit betekent allerminst dat scenario's abstraheren van ontwikkelingen die zich op een hoger (of lager) schaalniveau afspelen, zeker niet als deze van wezenlijke invloed kunnen zijn. De selectie en focus van de uit te werken scenario's vinden plaats op basis van onzekerheden die een directe invloed hebben op het thema, beleidsterrein of de organisatie(s) die de scenario's moeten ondersteunen. Deze sleutelonzekerheden bevinden zich in het algemeen op hetzelfde schaalniveau of een niveau hoger. Het juiste schaalniveau waarborgt de relevantie van de set van scenario's. In het geraamte dat deze sleutelonzekerheden vormen, worden vervolgens allerlei bijpassende grote (en kleine) ontwikkelingen gevlochten om tot realistische scenario's te komen. Dit brengt ons bij de eerste stap in het onderhavige scenarioproces: het identificeren van specifieke sleutelonzekerheden in de context van mondiale onzekerheden.

6.3.2 Sleutelonzekerheden

Voor de selectie van sleutelonzekerheden in het kader van Fraude in Beeld is geput uit vier bronnen. Een eerste bron vormen de resultaten van een onderzoek met betrekking tot de invloed van de zogeheten SEPTED-factoren²⁴ op relevante toekomstige ontwikkelingen, alsmede op het toekomstige maatschappelijke en economische belang van sectoren. Omdat de resultaten van dat onderzoek grotendeels het karakter hebben van voorspellingen terwijl de scenariomethodiek is gebaseerd op onzekerheden, zijn de als belangrijk gekenschetste ontwikkelingen ontdaan van hun voorspellend karakter en weergegeven als onzekerheden. Deze onzekerheden zijn vervolgens door de scenario-onderzoeker – en dit vormt een tweede bron – aangevuld met algemene contextuele factoren en ontwikkelingen die in de toekomstige mogelijk invloed hebben op het voorkomen en opsporen van fraude. Deze factoren en ontwikkelingen zijn afkomstig uit gepubliceerde of door de scenario-onderzoeker eerder uitgevoerde scenariostudies. Een derde bron zijn de inzichten die in de reeds uitgevoerde onderzoeken van Fraude in Beeld zijn opgedaan over de rol van externe factoren op het voorkomen en opsporen van fraude. Een vierde en laatste bron zijn de theoretische en praktische inzichten die de projectgroep door eerder onderzoek en ervaring meebrengt.

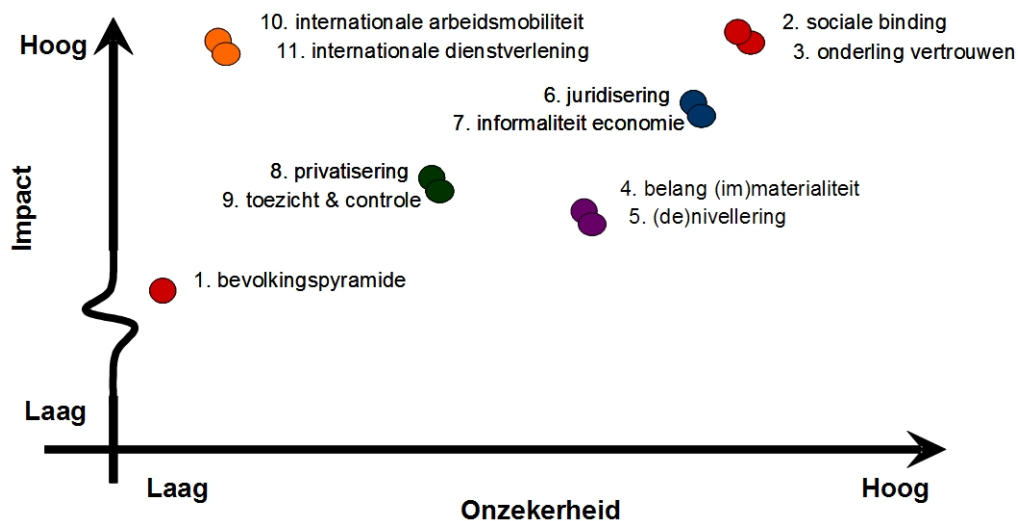
Gefaciliteerd door de scenario-onderzoeker heeft de projectgroep uit de laatste twee bronnen geput om de lijst met contextuele factoren en ontwikkelingen die is samengesteld op basis van

²⁴ Het betreft hier een onderzoek dat de projectgroep Fraude in Beeld heeft uitgevoerd aan de hand van twee Group Decision Room-sessies (GDR-sessies) (zie ook hoofdstuk 7). Omdat de resultaten daarvan beperkt bruikbaar waren voor Fraude in Beeld gaat het voorliggende rapport niet nader daarop in.

de eerste twee bronnen, aan te vullen. Voor de belangrijkste onzekerheden zijn daarbij de uiterste plausible mogelijkheden bepaald, ofwel de waarden die deze onzekerheden in de bestudeerde tijdsperiode zouden kunnen aannemen. Merk op dat deze uitersten aanzienlijk verder weg kunnen liggen dan velen op dit moment waarschijnlijk of voorstelbaar achten. De onzekerheden die de grootste impact kunnen hebben op het voorkomen of opsporen van fraude in de toekomst zijn geselecteerd. Deze selectie resulteerde in elf sleutelonzekerheden. Nadere bestudering leerde dat deze onzekerheden in zes categorieën zijn in te delen op basis van de mate waarin ze met elkaar samenhangen in termen van onzekerheid en impact op het voorkomen en opsporen van fraude. Tabel 6.1 bevat de categorieën van onzekerheden met hun uiterste mogelijkheden. Figuur 6.1 geeft voor alle categorieën de door de projectgroep samengestelde onzekerheid-impactmatrix weer. Deze matrix combineert de mate van onzekerheid van elke categorie aan de impact die de categorie heeft op het voorkomen en opsporen van fraude. De impact van een onzekerheid is groter naarmate het optreden van de extreme uitersten grotere en andere implicaties heeft voor in dit geval het fraudeterrein.

Tabel 6.1 *Sleutelonzekerheden met plausible uitersten*

Categorie	Sleutelonzekerheden	Plausibele uitersten
A	1. Opbouw en samenstelling bevolkingspiramide	cultureel divers en evenwichtig <i>versus</i> vergrijsd en ongelijkmatig
B	2. Schaal van sociale binding	nationaal sociaal contract <i>versus</i> kleinschalige sociale contracten
C	3. Mate van onderling vertrouwen	groot onderling vertrouwen <i>versus</i> hoge mate van wantrouwen
	4. Belang van (im)materialiteit	materieel eigenbelang <i>versus</i> groot belang voor immateriële en spirituele <i>versus</i> botsende ideologieën
D	5. Mate van (de)nivellering	grote kloof tussen 'have's' & 'have not's' en 'can's' & 'cannot's' <i>versus</i> vergaande nivellering
	6. Juridisering van de samenleving	vergaande contractmaatschappij <i>versus</i> alleen contracten in uitzonderingssituaties
E	7. Mate van (in)formaliteit van de economie	geringe informele economie <i>versus</i> omvangrijke informele activiteiten
	8. Mate van privatisering van publieke diensten	vergaande privatisering <i>versus</i> omvangrijke overheid en publieke organisaties
F	9. Mate van toezicht en controle	gering en faciliterend t.b.v. marktwerking <i>versus</i> vergaand, intensief en sturend
	10. Mate van internationale arbeidsmobiliteit	zeer hoog voor iedereen <i>versus</i> beperkt tot kleine groep hoogopgeleide kenniswerkers
	11. Mate van internationale dienstverlening	uitermate intensief <i>versus</i> relatief beperkt



Figuur 6.1 De onzekerheid-impactmatrix

Categorie A – Opbouw en samenstelling van de bevolkingspiramide

De eerste sleutelonzekerheid betreft *de opbouw en samenstelling van de bevolkingspiramide*. Zoals alle West-Europese landen vergrijsst de Nederlandse samenleving in de komende jaren. Volgens het CBS groeit het aandeel 65-plussers in de totale bevolking in de komende twintig jaar van de huidige circa 1:7 naar 1:5 in 2025. De CBS-prognoses gaan hierbij uit van een forse groei van de allochtone bevolking (eerste en tweede generatie). Deze groei zal de culturele samenstelling van vooral de werkende bevolking ingrijpend veranderen: terwijl de autochtone bevolking tussen 20 en 65 met 800.000 afneemt, groeit volgens deze prognoses het allochtone aandeel met ongeveer hetzelfde aantal. Het spreekt voor zich dat deze al aanzienlijke invloed nog sterker is naarmate immigratiestromen verder toenemen. In een uiterste geval groeien deze stromen fors als door de vergrijzing de vraag naar arbeid in de zorg en dienstverlening stijgt én Europa bovendien haar concurrentiepositie in de wereld behoudt en op deelterreinen zelfs weet uit te bouwen. Er resulteert een cultureel zeer diverse bevolking die bijdraagt aan een gelijkmatiger opbouw van de bevolkingspiramide. Een van de belangrijkste uitdagingen waar de West-Europese samenlevingen in deze situatie voor staan, is de brede culturele pluriformiteit te integreren met de autochtone uniformiteit en te profiteren van het potentieel dat de brede diversiteit meebrengt.

Is de bevolkingsgroei van de allochtone bevolking echter aanzienlijk kleiner of in een uiterste geval zelfs negatief, dan groeit het aandeel ouderen verder en is de Nederlandse bevolkingspiramide uitermate ongelijkmatig samengesteld. Deze situatie is verre van ondenkbeeldig en kan zich voordoen als West-Europa, inclusief Nederland, er niet of onvoldoende in slaagt aansluiting te vinden bij de ontwikkeling van opkomende economieën in met name Azië en migratiestromen zich aan deze realiteit aanpassen (inclusief een ‘allochtone braindrain’ waarvan sommigen al de eerste signalen menen te zien). De druk op de werkende bevolking is in deze situatie zeer groot. De daling van het autochtone deel van de werkende bevolking wordt dan namelijk niet gecompenseerd door stijging van het allochtone deel van de bevolking.

Categorie B – Sociale binding en onderling vertrouwen

Alhoewel de voorspelbaarheid van demografische ontwikkelingen op langere termijn vaak wordt overschat, zijn zowel de schaal van sociale binding als de mate van onderling vertrouwen in het komende decennium omgeven met aanzienlijke onzekerheid. De *schaal van sociale binding* heeft betrekking op de *grootte* van de groep waarin mensen zich sterk met elkaar verbonden voelen, zich aan elkaar willen verbinden en voor elkaar willen zorgen in goede en slechte tijden. Gedurende de 20^{ste} eeuw heeft Nederland sociale contracten afgesloten om deze binding op *nationaal* niveau vorm te geven. Het heeft geleid tot een sterk ontwikkeld maatschappelijk middenveld met een breed scala aan nationale organisaties, variërend van vakbonden en werkgeversorganisaties tot een reeks van pensioenfondsen en zorgketens. Deze lijn kan zich in de komende jaren zelfs versterkt doorzetten, bijvoorbeeld als de Europese Unie fragmenteert, mensen in de context van globalisering hun nationale identiteit sterker waarderen en nationale solidariteit belangrijker gaan vinden. Overigens kan de aard van de sociale contracten sterk verschillen van degene die in de 20^{ste} eeuw zijn ontwikkeld. In een uiterste geval ontwikkelt Nederland zich bijvoorbeeld tot een vergaande, stereotype verzorgingsstaat (bijvoorbeeld naar Zweeds model) waarin overheden, inwoners en uitvoerende organisaties al dan niet harde afspraken met elkaar maken. In deze situatie zal eerder sprake zijn van relatief groot *onderling vertrouwen* op nationaal niveau (en tegelijkertijd mogelijk geringer op internationaal niveau).

Als daarentegen het wantrouwen in de samenleving groeit en de basis voor nationale sociale contracten afbrokkelt, prefereren mensen eerder kleinschaliger sociale contracten met groepen die zij kennen en (nog) vertrouwen. Deze groepen kunnen variëren van regionale of lokale collectieven tot religieuze en familiale verbanden. De nationale solidariteit kan bijvoorbeeld dalen in situaties waarin ouderen actief opkomen voor hun rechten, diametraal tegenover jongere generaties komen te staan als gevolg waarvan de intergenerationele solidariteit afneemt. Hetzelfde geldt voor een cultureel zeer gefragmenteerde samenleving waarin het wederzijdse onbegrip groot is en groepen onderlinge tegenstellingen uitvergrooten. In een extreem geval is daarbij sprake van botsende ideologieën, een van de uiterste mogelijkheden in de volgende categorie.

Merk ten slotte op dat de schaal van sociale binding niet overeenkomt met de mate van collectivisering respectievelijk individualisering. In een uiterste geval kunnen weliswaar individuele wensen en contracten domineren, maar zelfs dan zoeken mensen elkaar op om, onder andere, met verzekeringsmaatschappijen over hun eigen sociale zekerheid te onderhandelen. Individualisering en (selectief en weloverwogen) collectivisme gaan in deze situatie hand in hand. Bovendien zal zelfs in een situatie van lage nationale solidariteit de overheid in de meest nijpende gevallen bijspringen en voor sociale vangnetten zorgen.

Categorie C – Belang van (im)materialiteit en (de)nivellering

De vierde en vijfde sleutelonzekerheden geven aan in welke mate mensen het materiële waarderen en materiële verschillen scheiding aanbrengen in de samenleving. Zo kunnen mensen hun eigen *materiële belang* laten domineren of dit ondergeschikt maken aan immateriële en spirituele waarden. Eigenbelang kan ontaarden in situaties waarin mensen, organisaties en ondernemingen zich vanuit materialistisch oogpunt bijzonder opportunistisch

gedragen. Terwijl velen dit materialistisch opportunisme als onbetrouwbaar beschouwen, klinkt bij anderen juist waardering en jaloezie door. Waardering voor het immateriële en spirituele kan zich op ten minste twee uiteenlopende extreme wijzen manifesteren: als een afwenden van het materialistische of in de vorm van doorgesloten fundamentalisme en extremisme. In een extreme situatie botsen in het laatste geval ideologieën langdurig en hardnekkig en zijn gewelddadige aanslagen geen incidenten meer.

Overheersing van het materiële eigenbelang draagt in de praktijk bij aan *denivellering van de samenleving*. In een uiterste geval daalt de omvang van de middenklasse en nemen tegenstellingen tussen ‘have’s’ en ‘have not’s’ fors toe. Omdat in het algemeen materiële welvaart toegang tot de kennismaatschappij vergemakkelijkt, zullen gaandeweg ook de tegenstellingen groeien tussen groepen die actief deelnemen aan de kennismaatschappij (de ‘can’s’) en degenen die de aansluiting hebben verloren (de ‘cannot’s’). Tegenover een maatschappij met grote onderlinge verschillen staat een samenleving die succesvol inzet op nivellering. Overigens kan in beide gevallen sprake zijn van een relatief hoge nationale solidariteit, al zullen hieraan waarschijnlijk verschillende redenen ten grondslag liggen en kan solidariteit op een andere wijze worden ingevuld (vergelijk bijvoorbeeld een omvangrijke verzorgingsstaat met een overheid die slechts voor enkele basale vangnetten zorgt). Een hoge solidariteit is in het algemeen minder plausibel als ideologieën niet alleen wereldwijd maar ook binnen de eigen landsgrenzen veelvuldig en intensief met elkaar botsen. Fragmentatie van de samenleving lijkt dan een onvermijdelijk gevolg.

Categorie D – Juridisering en economische informalisering

De vierde categorie omvat twee sleutelonzekerheden, de *mate van juridisering van de samenleving* en *(in)formaliteit van de economie*. Samen genomen kunnen beide ook worden opgevat als twee uitersten van een omvangrijkere onzekerheid, namelijk de *(in)formaliteit van de samenleving*. In een sterk gejuridiseerde samenleving vormen formele, juridische contracten de basis voor afspraken en wenden mensen zich bij de minste of geringste tegenslag tot deze contracten om hun recht te halen of geschillen in hun voordeel te beslechten. Een dusdanig vergaande contractmaatschappij zal vooral ontstaan in situaties waarin sprake is van groot onderling wantrouwen, onder andere gevoed door opportunistisch gedrag van zakelijke partners. Door het afsluiten van contracten voor grote en kleine afspraken (inclusief het inwinnen van juridisch advies) lopen transactiekosten op en groeit de neiging om veel dingen zelf of in bekende kring te regelen. Het resulteert in omvangrijke ondernemingen en hechte netwerken en ketens die zo veel mogelijk ‘binnenshuis’ regelen om kosten en narigheid met externe partijen te voorkomen.

Tegenover een formele contractmaatschappij staat een samenleving en economie die zich sterk informeel organiseert. Onderlinge afspraken en wederzijdse dienstverlening (‘als jij dit nu voor mij doet, doe ik later iets voor jou’) zijn gemeengoed, alleen in enkele uitzonderingssituaties worden formele contracten afgesloten. Aan de decennialange economisering van de samenleving komt een einde en ‘ont-economisering’ is het toverwoord. Ouders regelen hun kinderopvang samen en ouderen organiseren onderling hun eigen mantelzorg. Een groot deel van de werkende bevolking (mogelijk zelfs 40%) is eigen baas en verkoopt zijn producten en diensten aan anderen. Door actief hun competenties met elkaar uit te wisselen voorkomen ze dure

inkoop van gespecialiseerde diensten of onderdelen. Internet kan hierbij een belangrijke faciliterende rol spelen, bijvoorbeeld door 'debet- en creditposities' nauwkeurig bij te houden. Virtuele markt- en veilingsites kunnen dan een vrijplaats vormen voor veel meer informele ondernemingen dan overheden voor mogelijk hielden. Naarmate informele economieën zich sterker grensoverschrijdend ontwikkelen, krijgen overheden er steeds minder vat op en wordt belastingheffing lastiger.

Categorie E – Privatisering, toezicht en controle

De vijfde categorie van sleutelonzekerheden heeft indirect betrekking op de rol van de overheid in het uitvoeren van publieke taken. Enerzijds gaat het hierbij om *de mate van privatisering van publieke diensten*, anderzijds om *de mate van toezicht en controle* die overheden wensen uit te voeren op taken en activiteiten die marktpartijen uitvoeren. Zo kan de overheid de uitvoering van publieke taken grotendeels zelf ter hand te nemen dan wel, om uiteenlopende redenen, besluiten om publieke diensten vergaand te privatiseren en uit te laten voeren door verzelfstandigde overheidsorganisaties en marktpartijen.

Zijn die taken eenmaal uitbesteed, dan kunnen overheden door intensieve toezicht en controle via machtige marktautoriteiten grote invloed blijven uitoefenen op geprivatiseerde activiteiten en organisaties. In de meest vergaande situatie sturen ze door gedetailleerde, dwingende aanwijzingen op te leggen. Vooral in situaties waarin politieke coalities snel wisselen en de media een centrale rol spelen, ligt ad-hocpolitiek op de loer. Overheden kunnen daarentegen ook besluiten in plaats van een sturende vooral een faciliterende rol te willen spelen en binnen heldere kaders marktpartijen de ruimte te geven, bureaucratische belemmeringen aan te pakken en ondersteuning te bieden waar nodig. Merk op dat waar 'in werkelijkheid' sprake zal zijn van combinaties van deze mogelijkheden, scenariodenken de mogelijkheid biedt om stereotype uitersten te analyseren en mogelijke implicaties te doordenken.

Categorie F - Internationalisering

De laatste categorie van sleutelonzekerheden omvat *de mate van internationalisering van arbeidsmobiliteit en dienstverlening*, die zich op mondiaal niveau op vele terreinen direct laat vertalen met de mate van *globalisering*. Volgens sommigen (zoals de hiervoor aangehaalde Friedman) is hier geen sprake meer van onzekerheid, maar van een voldongen feit. Zowel hoog- als laagopgeleide werknemers en ondernemers bewegen naar plaatsen in de wereld waar de vraag naar hun competenties hoog is en het aanbod relatief laag. In navolging van de wereldwijde specialisatie van productie die in de afgelopen decennia heeft plaatsgevonden, kunnen daardoor ook diensten vaker en verder worden uiteengehaald om door specialisten (met de hoogste prijs-kwaliteitverhouding) over de hele wereld te worden uitgevoerd.

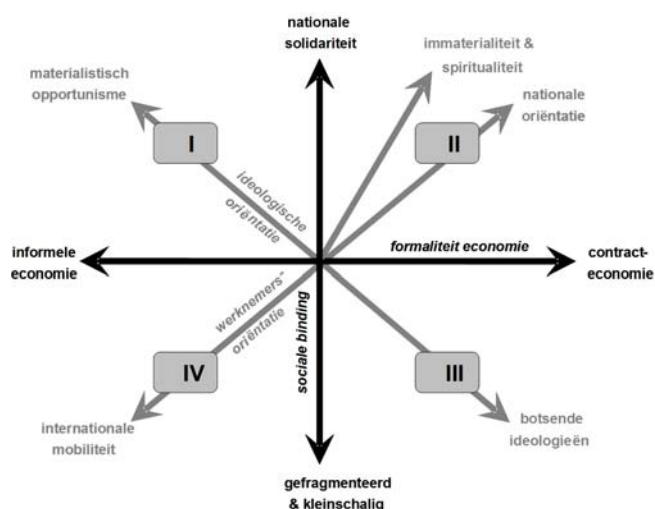
Anderen nuanceren echter de mate van internationalisering en globalisering van productie en dienstverlening (zie bijvoorbeeld Saul, 2005). Ze wijzen daarbij op het lokale karakter van veel activiteiten, stijgende logistieke kosten, politieke discontinuïteiten en gewelddadige incidenten die zich kunnen voordoen en internationale samenwerking ontwrichten en ontmoedigen. Zal China zich bijvoorbeeld zo voorspoedig kunnen blijven ontwikkelen, zowel in economisch als in politiek opzicht? Of, wat als de schaarste van sommige grondstoffen echt nijpend wordt? Uitzonderd een kleine, elitaire groep van hoogopgeleide kenniswerkers blijkt dan de overgrote meerderheid van werknemers vaak aanzienlijk honkvaster en zelden bereid om naar de andere kant van de wereld te verhuizen om hun vak uit te kunnen oefenen; velen scholen

zich liever om, of passen zich aan een lager welvaartsniveau aan. Ook internationalisering van de dienstverlening blijft dan beperkt en vooralsnog voorbehouden aan enkele specifieke uitzonderingen waarvoor mondiale standaarden en werkprocessen bestaan (zoals het oplossen van softwareproblemen of de ‘outsourcing’ van eenvoudige administratieve werkzaamheden).

6.3.3 Selectie van de set van scenario's

Combinering van de uitersten van geïdentificeerde sleutelonzekerheden (die niet of slechts gering met elkaar correleren) leidt tot een groot aantal mogelijke toekomstscenario's; deze studie zou bijvoorbeeld ten minste acht verschillende scenario's kunnen uitwerken. Om tot een werkbaar aantal te komen – de praktijk heeft uitgewezen dat vier scenario's in dit opzicht het maximum is – én de overlap van scenario's te minimaliseren, zijn eerst de uiterste mogelijkheden van de belangrijkste categorieën van onzekerheden uit de onzekerheid-impactmatrix gecombineerd, dat wil zeggen de categorieën B en D. Dit resulteert in twee scenariodimensies: *sociale binding* (met als uitersten nationale solidariteit versus gefragmenteerde, kleinschalige binding) en de *formaliteit van economische activiteiten* (met als uitersten een sterk informele economie versus een gejuridiseerde contracteconomie).

Vervolgens zijn de extreme mogelijkheden van de overige categorieën verdeeld over de vier scenario's die ontstaan door combinatie van de uitersten van deze twee scenariodimensies. Belangrijke overwegingen hierbij zijn de mate waarin de scenario's de huidige onderzoeksresultaten, bestaande denkbeelden binnen de bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket en onderliggende impliciete en expliciete veronderstellingen uitdagen en ter discussie stellen. Figuur 6.2 geeft het scenariokader met de vier scenario's schematisch weer. Ten slotte zijn de vier scenario's zoals gedefinieerd door de categorieën van onzekerheden door de projectgroep nader gespecificeerd door additionele algemene en specifieke contextuele en transactionele factoren en ontwikkelingen aan elk scenario toe te voegen. De scenario-onderzoeker heeft vervolgens alle karakteristieken gebruikt om de scenario's verder vorm te geven, waarna met de projectgroep, binnen de context van elk scenario, de implicaties voor het voorkomen en opsporen van fraude zijn bepaald.



Figuur 6.2 Het scenariokader

Zoals hiervoor aangegeven, speelt noch bij het selecteren van scenario's, noch bij het ontwikkelen ervan de mate van waarschijnlijkheid een rol. Wat immers eens volstrekt onwaarschijnlijk leek, blijkt niet veel later toch plaats te kunnen vinden ... waardoor organisaties zich er niet op voorbereid hebben. Scenario's bieden juist de mogelijkheid om het ondenkbare en onwaarschijnlijke toch te doordenken vóórdát het zich voordoet. In plaats van voorspellingen richt het scenariodenken zich daarom vooral op het identificeren en ontwikkelen van scenario's die uitdagende test- en denkomgevingen vormen en de gezamenlijke strategische conversatie voeden. De beste scenario's zoeken daarvoor de grenzen op van wat de ontwikkelaars of de gebruikers *plausibel* achten. Toekomstscenario's die te zeer de huidige realiteit weerspiegelen (en meestal het predicaat 'meest waarschijnlijk' krijgen), bevestigen slechts bestaande denkbeelden en overtuigingen en spelen geen constructieve rol. Scenario's die daarentegen te extreem en implausibel worden geacht, worden als ongeloofwaardig of als 'science fiction' terzijde geschoven en schieten zo eveneens hun doel voorbij.

6.4 Vier toekomstscenario's

Het scenariokader in figuur 6.2 definieert de context en de richting waarbinnen onzekerheden, aangevuld met een selectie van uitvergroete onvermijdelijke ontwikkelingen, zich in elk scenario ontwikkelen. De vier scenario's worden hieronder in meer detail beschreven. Na een korte algemene karakterisering van een scenario volgt een beschrijving van de opeenvolging van macro-ontwikkelingen, krachten en tegenkrachten die de dynamiek in het scenario vormgeven. Hierdoor zijn, ter illustratie, specifieke gebeurtenissen en ervaringen gevlochten die zich op kleinere schaal voor kunnen doen in de toekomst die het scenario schetst. Ten slotte verkent elk scenario de mate waarin en de soorten van fraude die zich typisch kunnen voordoen in het scenario en doordenkt het alternatieve interventies om met fraude om te gaan. De volgende paragraaf vergelijkt de scenario's en benoemt saillante verschillen en overeenkomsten.

De namen van de scenario's weerspiegelen hun respectievelijke karakters. In *Vrijstaat Oranje* zoeken Nederlanders elkaar in een verslechterende economie op en proberen het op allerlei manieren met elkaar te rooien. Informele praktijken floreren en worden gedoogd door overheden die niet alles strikt kunnen én willen handhaven. In *Natuurlijk Nederland!* laten mensen zich mede onder invloed van een reeks van natuurrampen inspireren door immateriële en spirituele waarden. Ze zetten zich samen in voor de duurzame ontwikkeling van de natuurlijke en culturele context waarin ze willen leven. Het vertaalt zich in een strenge handhaving van regels en normen waarmee niet iedereen even blij blijkt. *Gekleurde werelden* schetst een harde, gefragmenteerde samenleving waarin groepen langs elkaar heen leven en ideologieën regelmatig hard botsen. Mensen grijpen in deze wereld snel terug naar eerder afgesloten contracten om hún recht te halen en de autoriteit van anderen ter discussie te stellen. *Wereldspel* beschrijft een wereld waarin mensen, geholpen door internet, in wisselende verbanden samenwerken en internationaal zeer mobiel blijken. In het woud van wereldwijd opererende netwerken krimpen overheden en raken ze geleidelijk het zicht kwijt op de economische activiteiten die binnen hun grenzen of daarbuiten door hun burgers plaatsvinden.

De scenarioverhalen zijn, naast vanzelfsprekende praktische beperkingen, bewust niet volledig om ruimte te laten voor toevoegingen door gebruikers als dezen zich ‘inleven’ in een scenario. Aanvullingen blijken bovendien vaak essentieel om nieuwe thema’s te verkennen of beleidsvoorstellen te ontwikkelen en te kunnen toetsen. Voorwaarde is wel dat alles wat gaandeweg wordt toegevoegd, binnen de grenzen van het scenariokader blijven en aansluiten bij de karakteristieken die dit kader definieert. Omdat waarschijnlijkheid geen rol speelt in scenariostudies, is een persoonlijke overtuiging dat een bepaald, plausibel scenario niet zal plaatsvinden geen reden om die terzijde te schuiven of bij te stellen.

6.4.1 Vrijstaat Oranje

In ‘Vrijstaat Oranje’ blijken de economie en internationale concurrentiepositie van West-Europa bij lange na niet opgewassen tegen de groeiende concurrentiekracht van Azië en Oost-Europa. Terwijl Amerika nog weet aan te klampen, verslechtert de West-Europese economie zienderogen. Het leidt tot massale emigratiestromen waarbij vele jonge professionals en succesvolle allochtonen vertrekken naar opkomende economieën. De Nederlandse samenleving vergrijsst aanzienlijk sneller dan voorzien. Als inkomens dalen en bedrijfswinsten tegenvallen, nemen de belastinginkomsten in hoog tempo af. Het zet de overheidsfinanciën en het sociale-zekerheidsstelsel onder groter druk. Juist in deze tijden van economische malaise komen mensen voor elkaar op en versterkt de nationale solidariteit zich. Er ontstaat een bloeiende informele economie waarbij mensen de ruimte nemen én krijgen om inkomsten te genereren zonder te worden gehinderd door allerlei bureaucratische voorschriften en instituties. Als ze het uiteindelijk toch niet redden, zijn er basale vangnetten om hen op te vangen.

Het doek valt voor West-Europa

Als in 2020 de signalen van economische neergang van West-Europa voor iedereen zichtbaar zijn, is het natuurlijk al veel te laat om de ontwikkelingen te keren. In het kielzog van multinationals verplaatsen vanaf de eeuwwisseling steeds meer middelgrote en kleine bedrijven bedrijfsactiviteiten naar Oost-Europa en Azië. Waar het bij de grote ondernemingen vaak om hele bedrijfsonderdelen gaat, gebeurt het voor kleinere spelers voornamelijk via ‘outsourcing’ en inkoop van producten en diensten. Vooral Indiase ondernemingen, met hun vele in het Westen opgeleide managers, raken bedreven in het inspelen op specifieke wensen van West-Europese ondernemers. Voor Nederland komt de uitbesteding naar Azië in een volgende stroomversnelling als ook Indonesië zich economisch begint te ontwikkelen. De vele persoonlijke en culturele banden die nog tussen beide landen bestaan, vormen daarbij een vruchtbare basis.

De intensieve handelsbanden met het oude, dure Westen leggen de opkomende economieën in het Oosten bepaald geen windeieren. Gestaat breiden ze hun activiteiten uit van eenvoudige, gestandaardiseerde werkzaamheden naar integrale diensten en geavanceerde technologische producten. Aan het begin van het tweede decennium doet Azië in weinig meer onder ten opzichte van Europese en Amerikaanse ondernemingen en in een groeiend aantal sectoren eisen Aziatische landen inmiddels met succes het leiderschap op. Zo staan Chinese ondernemingen vooraan bij de ontwikkeling van alternatieve energievormen, is India leidend op het gebied van software en IT-diensten, bepalen Braziliaanse modehuizen de modetrends,

spelen Turkse banken een vooraanstaande rol bij Aziatische overnames in het Westen en aandelenemissies in het Midden-Oosten, en bouwen Russische mediaconcerns grote belangen op in westerse dagbladen, televisiestations en providers van internet content.

Ondanks eerdere beloften van vooraanstaande economen profiteert het Westen slechts mondjesmaat van de groei in opkomende landen. De economische taart groeit weliswaar, maar wordt bijna onmiddellijk weer opgepeuzeld waar zij wordt gebakken: Azië, Oost-Europa, Rusland en Latijns-Amerika. Terwijl de Amerikaanse ondernemersgeest een grote terugval in de VS vooralsnog weet te voorkomen, krijgen de West-Europese economieën grote klappen: bedrijfsresultaten verslechteren, de werkloosheid loopt in korte tijd snel op en inkomens dalen jaar na jaar. Jongere generaties van professionals vertrekken massaal met de bedrijvigheid naar de landen die het economisch goed doen. Sociologen spreken zelfs over een ‘allochtone braindrain’ als blijkt dat veel hoogopgeleide allochtone jongeren naar de landen van hun ouders en grootouders vertrekken. In 2011 overschrijdt de emigratiestroom uit Nederland de 100.000, waarvan ruim 43.000 emigranten naar Turkije, meer dan 24.000 naar landen in Azië en bijna 9.000 naar Marokko.

Nederland schrikt op!

De gevolgen voor de Nederlandse schatkist zijn ronduit dramatisch. Belastinginkomsten duikelen jaarlijks met procenten tegelijk naar beneden (in 2010 zelfs met 5,8%) terwijl de uitgaven aan sociale uitkeringen oplopen. De overheidsfinanciën en het socialezekerheidsstelsel komen onder grote druk te staan en overheden moeten een groot aantal investeringsprojecten noodgedwongen op de lange baan schuiven. Maar terwijl de economische malaise zich opstapelt, nemen onderlinge verschillen af en groeit een nationale verbondenheid onder jongeren én ouderen. Brede volkspartijen die, ieder op hun eigen manier, opkomen voor ‘de man in de straat’ zijn electoraal bijzonder succesvol. Politieke tegenstellingen van weleer lijken opeens futiel en er ontstaan nieuwe coalities tussen politiek, vakbonden en werkgeversorganisaties die gezamenlijk aandringen op radicale hervormingen. Ze roeren zich volop als in 2010 een Chinees consortium, overigens met succes, een bod uitbrengt op de grootste energiemaatschappij van het land. De samenwerking binnen de EU verschaalt als de lidstaten zich concentreren op het aanpakken van de problemen in hun eigen land.

Een brede politieke en maatschappelijke coalitie stelt in Nederland een hervormingsagenda samen en gaat er vrijwel onmiddellijk mee aan de slag. Ze komen al snel tot de conclusie dat forse ingrepen in het socialezekerheidsstelsel onvermijdelijk zijn. Gesteund door de overgrote meerderheid van de ouderen besluiten ze tot volledige fiscalisering van de AOW voor iedereen boven modaal. Innovatie wordt een topprioriteit, zowel om noodzakelijke nieuwe economische activiteiten te genereren als om de arbeidsproductiviteit te verhogen en het op termijn fors dalend werknemerspotentieel te compenseren. Speciale aandacht gaat uit naar sociale innovaties om de hoge kosten van zorg en maatschappelijke voorzieningen te verlagen. Grote delen van zorgbudgetten verschuiven naar kleinschalige en informele zorginitiatieven en netwerken (zoals de Thomas-huizen waarin gehandicapten in een thuissituatie worden opgevangen) die ruimhartig worden aangemoedigd met subsidies en kredieten. Ook wordt na jaren van vooral symbolische projecten de bureaucratische rompslomp met grote voortvarend-

heid aangepakt. Vooral het opstarten van eigen ondernemingen en freelancewerk wordt aanzienlijk gemakkelijker. Politici van alle kleuren pleiten voor het gedogen of zelfs legitimeren van een grijze economie om mensen de ruimte te geven voor eigen initiatieven en dalingen in hun inkomen op te vangen. Een van hen onderbouwt zijn standpunt op populistische wijze met de kwinkslag ‘liever wat grijs geld in het laatje van Adri dan alsmaar weglekkend geld naar Yong Li’.

Groei van de informele economie

Het pleidooi van politici sluit aan bij een brede trend in de samenleving die dan, naar later zal blijken, al ongekende vormen aanneemt. Er waait een waar ondernemersvirus door het land. Overall in de samenleving ontplooiën mensen activiteiten die kosten besparen of extra inkomsten in het laatje brengen. Er is sprake van grootschalige ‘ont-economisering’ van activiteiten. Waar voorheen mensen voor diensten als kinderopvang, thuiszorg of reparatiewerk professionele diensten inhuurden, regelen ze dit vaker met lotgenoten, bureaus en kennissen. De website www.viawie.ng (gerund vanuit Nigeria), waarop mensen elkaar aanvullende diensten kunnen aanbieden, groeit uit tot een van de populairste van het land. Hetzelfde internet faciliteert de informele uitwisseling van diensten door websites die nauwkeurig credit- en debetposities (‘in natura’) binnen netwerken bijhouden. Ook de overheid doet een duits in het zakje en moedigt de wederzijdse hulp- en mantelzorg aan door vrijwilligerswerk te belonen met forse aftrekposten voor de belasting.

Door de malaise in het bedrijfsleven en de omvangrijke bezuinigingen binnen de overheid starten vele Nederlanders hun eigen bedrijfje. De ‘ont-bureaucratisering’ en afschaffing van allerlei beperkende regels maakt het hen aanzienlijk gemakkelijker. Regeringen breiden ondernemersregelingen en belastingvrijstellingen ruimhartig uit en versoepelen de inning van sociale premies en belastinggelden. In vijf jaar tijd verdubbelt het aantal mensen dat geheel of gedeeltelijk als zelfstandige werkt tot bijna 40% van de werkende bevolking. Mensen pakken van alles aan, soms alleen, soms samen met anderen. Geheel in de geest van de tijd helpen ze elkaar ‘met gesloten beurzen’ om kosten te vermijden bij activiteiten als het bouwen van websites, het bijhouden van de boekhouding, het werven van klanten tot aan het uitvoeren van (delen van) projecten. De ruilhandel bereikt nieuwe hoogtepunten: het CPB schat dat de Nederlandse omzet op veiling- en ruilsites in 2015 de 30 miljard euro zal overschrijden en voegt hieraan toe dat ‘het inmiddels voor meer dan de helft om nieuwe producten gaat’.

Het SCP spreekt rond dezelfde tijd over een ‘vrijbuiterswereld’ die zich ‘grotendeels onttrekt aan het zicht van de overheid’ en somt een reeks van praktijken op die het daglicht niet kunnen verdragen. Zo wijzen de onderzoekers erop dat grote delen van de bevolking het gelegitimeerd vinden om ‘het systeem te grazen te nemen’ door bureaucratische systemen te misleiden en stringente regelgeving met een korreltje zout te nemen. ‘Van twee walletjes eten’ wordt een gewaardeerde volkssport waarnaar anderen met jaloezie kijken ... om ervan te leren. Niet iedereen blijkt echter even goed toegerust voor het ondernemerschap en gaat, ondanks verwoede en soms slinkse pogingen, keer op keer failliet. Hetzelfde lot treft vele ondernemers die het op de ‘oude’ manier willen blijven doen. De politiek, bang om het de bevolking al te lastig te maken en nieuwe economische activiteiten te ontmoedigen, reageert vaak opvallend laconiek of stelt op basis van de excessen het beleid nu en dan slechts marginaal bij.

Fraude in Vrijstaat Oranje

Zeker als het de onderkant van de samenleving raakt, kan én wil de overheid niet alles en iedereen strikt controleren en handhaven. De stijgende werkloosheid en hoge sociale lasten vergroten de kans op uitkerings- en premiefraude. Van de verhoging van de kinderbijslag die de overheid doorvoert om verjonging te stimuleren, wordt vanaf de eerste dag misbruik gemaakt. Sociale normen verschuiven zichtbaar als de media relativerende opmerkingen van politici over het aanpakken en gedogen van lichte overtredingen uitvergroten. De normvervaging voedt ook fraude op andere terreinen. De vele zelfstandigen blijken, zowel individueel als in netwerkverband, zeer creatief en ondernemend als het gaat om het aangeven van inkomsten en registreren van uitgaven. Ze maken daarbij steeds vaker handig gebruik van een veiling- of ruilsite op internet om hun belastingdruk, zo nodig over nationale grenzen heen, te minimaliseren.

De hogere budgetten en subsidies voor informele zorg en de gunstige fiscale faciëring van zorginspanningen stimuleren bijna onvermijdelijk de zorgfraude. Naar schatting een derde van de Nederlanders pleegt in enige mate belastingfraude door aanzienlijk meer vrijwilligerswerk voor aftrek voor te dragen dan ze hebben uitgevoerd. Omdat het vaak om zorg voor familie, vrienden en kennissen gaat, blijkt controle door de Belastingdienst alleen in uitzonderingsgevallen goed mogelijk. Politici sluiten hiervoor aanvankelijk geheel hun ogen, volgens critici om 'het enige antwoord dat ze hebben op de almaar stijgende zorgkosten – informele zorg – niet al vroegtijdig om zeep te helpen'. Hun toon verandert enigszins als blijkt dat nogal wat kleinschalige zorginitiatieven en netwerken een dekmantel vormen voor ingenieuze juridische en financiële constructies. Erachter gaan koppelbazen en professionele fraudeurs van zeer gevarieerde snit schuil die zich in deze gedogende wereld als vissen in het water voelen. Ze maken, onder andere, dankbaar gebruik van doorgevoerde versoepelingen voor het opstarten van ondernemingen door subsidiestromen af te tappen en belastingen en sociale premies te omzeilen. Als ze in het nauw komen, schromen ze niet om individuele ambtenaren te benaderen met aantrekkelijke financiële voorstellen.

In het gedogende maatschappelijke en politieke klimaat is weinig steun voor harde aanpak van kleinschalige fraude door de onderkant van de samenleving. Met het gedogen van een omvangrijke grijze economie accepteren samenleving en politiek echter niet alleen kleinschalige fraude, maar scheppen ze tegelijkertijd volop ruimte voor grote, professionele fraude en fraudeurs. Als de totale fraude gaandeweg omvangrijke proporties aanneemt en grote groepen nieuwe grenzen opzoeken, neemt de roep om aanpak van kleine en grote fraudepraktijken geleidelijk toe. De opsporingsdiensten staan voor de taak om excessen hard aan te pakken en kleinschalige fraude alleen met zachtere hand binnen de perken te houden. Ze zoeken het in een combinatie van harde aanpak van excessen en zelfregulering en compliance assistance voor kleinschalige fraude.

6.4.2 Natuurlijk Nederland!

In 'Natuurlijk Nederland!' leiden een aaneenschakeling van milieuproblemen en toenemende schaarste van grondstoffen in combinatie met een groeiende afkeer van het ongebreideld materialisme in opkomende economieën tot een brede herbezinning in West-Europa. De

relativering van het belang van economische groei en de eigen concurrentiepositie op de wereldmarkt versterkt de steeds grotere rol die immateriële en spirituele waarden spelen bij het maken van maatschappelijke keuzes. Duurzame ecologische ontwikkeling en waardering van culturele verschillen staan in Nederland bovenaan op de politieke agenda. De overheid kan op een breed draagvlak rekenen voor het invoeren én strikt handhaven van regelgeving en contracten met private partners om beleidsdoelstellingen te realiseren. Niet iedereen accepteert echter alle gemaakte beleidskeuzes zonder slag of stoot, zeker niet als deze hun eigen welvaartsniveau aantasten. Vooral ondernemers verzetten zich, openlijk en heimelijk, sterker als de overheid ze harder aanpakt.

Reeksen van rampen

‘Het eind der tijden nabij?’ is de veelzeggende kop boven een column van Jan Blokker in december 2009. De wereld is dan al enkele jaren getuige van recordprijzen voor schaarse grondstoffen en een niet aflatende reeks van natuurrampen en epidemieën die zowel dieren als mensen besmetten. Overstromingen behoren inmiddels tot de orde van de dag, terwijl aardbevingen lager dan zeven op de schaal van Richter het nieuws al niet eens meer halen. Grote delen van Iran, Pakistan en India zijn veranderd in spookgebieden vol met ruïnes waaruit de bewoners voorgoed zijn vertrokken. De natuurrampen beperken zich echter niet tot verre oorden, maar komen ook in eigen land veelvuldig voor. Ernstige regenval zorgt ervoor dat de Maas in november 2011 voor de vierde keer in drie jaar buiten haar oevers treedt; het is zeker niet de enige rivier die jaarlijks een nieuw record kan bij schrijven.

Overstromingen en extreme hittegolven, die voor hoge uitschieters in de sterftecijfers zorgen, volgen elkaar in hoog tempo op. Het zijn slechts enkele van de vele tekenen van de dramatisch verslechterende klimaatproblematiek. In 2010 moeten ruim honderd steden over de hele wereld het autoverkeer wegens alarmerende smog-niveaus voor enkele dagen tot zelfs enkele weken (zoals in Athene, Mumbai en Sjanghai) volledig stilleggen. Dan blijkt hoezeer snelgroeiende landen milieuoverwegingen al jaren volledig ondergeschikt maken aan hun ambitieuze economische doelstellingen. Landen in Azië kampen met grote watertekorten en beginnen de tol te betalen voor de explosieve groei van steden. Van Kazachstan tot India zien landen zich geconfronteerd met haperende energiecentrales, slecht onderhouden fabriekscomplexen en vervuilde grond. De tijd voor het aanpakken van deze en andere ernstige milieuproblemen lijkt echter nog ver weg: politici en ondernemers in deze landen bagatelliseren eensgezind alle kritische rapporten van internationale organisaties en milieugroeperingen en kondigen onverminderd nieuwe economische plannen aan. Om een doorbraak te forceren gaan milieuactivisten steeds verder in hun verzet en schuwen daarbij gewelddadige aanslagen niet; over de hele wereld plegen milieuterroristen met de regelmaat van de klok aanslagen op installaties, fabriekscomplexen en boerenbedrijven die volgens hen het milieu of dieren schade toebrengen.

De vele natuurrampen en milieuproblemen gaan hand in hand met een lange lijst van virussen en epidemieën die over de wereld waren en mensen en dieren keer op keer diep raken. Tussen 2006 en 2015 duikt het vogelgriepvirus, in allerlei bekende en onbekende varianten, overal op de wereld onophoudelijk op. Nederland wordt in dezelfde periode meermalen getroffen door MKZ, de varkenpest en de blaasjesziekte die noodgedwongen leidt tot het afmaken van bijna

1 miljoen dieren. 53 Nederlandse boerenbedrijven worden zelfs in drie opeenvolgende jaren gedwongen hun bedrijf geheel te ruimen. In 2010 komt in meer dan twintig landen de Afrikaanse paardenpest voor, ondanks alle quarantainemaatregelen die sinds jaar en dag worden genomen. Onder de duizenden slachtoffers bevinden zich nagenoeg alle paarden van de nationale teams van Duitsland, Engeland en Oostenrijk. In 2012 duikt een nieuw mysterieus virus op dat niet alleen vee maar ook huisdieren besmet. Onder groot protest moeten uiteindelijk in Nederland meer dan een half miljoen honden en katten worden afgemaakt.

De weerstand stijgt

Ruim dertig jaar na het verschijnen van het befaamde rapport van de Club van Rome groeit met de reeks van rampen in het Westen de overtuiging dat de grenzen van de mondiale groei nu werkelijk dichtbij zijn. Europa lijkt echter alleen te staan in haar conclusie dat radicale maatregelen en een sterke matiging van de mondiale groei onvermijdelijk zijn. Een alarmerend rapport dat de EU in 2011 publiceert, wordt in de rest van de wereld afgedaan als ‘de defensieve reactie van een continent dat de slag al heeft verloren’. Ook binnen de EU zorgt het voor grote verschillen van mening tussen West- en Oost-Europese landen die uiteindelijk onoverbrugbaar blijken. Het resultaat is dat ‘Oost’ en ‘West’ vaker andere keuzes maken op het gebied van economie en milieu. Als de president van Brazilië West-Europa verwijt ‘de armen van de wereld geen welvaart te gunnen’ wordt in het ‘oude’ Westen met stijgende afkeer gesproken over de verspilling en het ongebreidelde materialisme van ‘de nieuwe rijken’. Het is symptomatisch voor de brede herbezinning die zich ook in Nederland aftekent.

Onder invloed van een toenemende aandacht voor spiritualiteit groeit onder grote delen van de bevolking de waardering voor immateriële aspecten van het leven. Mensen kiezen weloverwogen voor versobering van hun levensstijl en zoeken hun geluk dicht bij huis. Het zijn hoogtijdagen voor ‘slow food’, biologische landbouw, alternatieve energievormen en het behoud van natuurgebieden en cultureel erfgoed. Een vooraanstaande socioloog bestempelt het begin van de periode tegelijkertijd als een ‘anti-tijd’: mensen zetten zich massaal af tegen voortgaande globalisering, tegen intensivering van de samenwerking binnen de EU en tegen multinationals die volgens hen toch slechts geïnteresseerd zijn in winst- en omzetgroei. De weerstand gaat zo ver dat nota bene de Chinese krant *People's Daily* spreekt van ‘anti-kapitalistische tendensen’ in Europa. Buitenlandse journalisten wijzen er fijntjes op dat de omslag naar een soberder levensstijl niet geheel zelf verkozen is, maar deels wordt afgedwongen door de snelle vergrijzing van de bevolking en de verslechterende concurrentiepositie.

Gaandeweg stijgt ook de afkeer van de virtuele internetwereld die mensen als een van de grootste aanjagers van het ongebreidelde groeidenken beschouwen en echte, persoonlijke relaties heeft vervangen voor kunstmatige en oppervlakkige contacten. In deze atmosfeer zoeken mensen elkaar weer op de ‘oude manier’ op en leren individuele eigenaardigheden én verschillen waarderen. Mensen willen actief bijdragen aan hún buurt, hún dorp en de samenleving waarin zij leven. Vrijwilligers- en sportverenigingen floreren als nooit tevoren. Er ontstaat een hechte samenleving waarin culturele verschillen moeiteloos worden overbrugd en verhitte discussies over culturele integratie lang geleden lijken.

Radicale politieke keuzes

De maatschappelijke omslag in de Nederlandse samenleving vertaalt zich in een drastische politieke koerswijziging. De grote meerderheid van de bevolking accepteert de hoge belastingquoten die nodig zijn voor financiering en subsidiëring van maatschappelijke organisaties, ouderenzorg, ecologische projecten, onderwijs, sociale woningbouw, cultureel erfgoed, openbaar vervoer en de ontwikkeling van duurzame energiebronnen. De overheid stelt daarbij alleen de kaders vast en zorgt waar nodig voor de bijbehorende financiering, maar laat de uitvoering over aan private partijen en zelforganisaties van sectoren. Ondernemingen en het groeiend aantal non-profitorganisaties en coöperaties die in de gaten springen die de overheid hierdoor aan hen laat, zijn er maar wat blij mee.

Met grote instemming juicht de bevolking uitbreiding van regelgeving en harde contracten met marktpartijen toe om excessen, vervuiling en verspilling te voorkomen. Terwijl de tolerantie voor overtreders uitzonderlijk laag is, groeit de steun voor hard optreden als regels en contracten niet worden nageleefd met de dag. Publiekelijke ‘naming and shaming’ draagt bij aan de populariteit van opinieleiders en leidt voor politici tot aanmerkelijke stemmenwinst. Kiezers eisen dat toezicht en controle op het doen en laten van semipublieke organisaties en ondernemingen die publieke taken uitvoeren, worden geïntensiveerd. Het leidt in de praktijk frequent tot de nodige onenigheid en scherpe tegenstellingen tussen partijen over normen en regels. Met de regelmaat van de klok moet de rechter eraan te pas komen om geschillen te beslechten. Burgers blijken al even heetgebakerd en voelen zich snel onrecht aangedaan door overheden, nutsvoorzieningen en ondernemingen.

Niet iedereen onderschrijft echter alle gemaakte keuzes en bijna 20% van de bevolking spreekt zich zelfs faliekant uit tegen de koerswijzigingen. Burgers hekelen de verhoging van de belastingen en premies. Boeren voelen zich groot onrecht aangedaan en verwijten de regering dat de regelgeving hun elke speelruimte ontnemt. Veel ondernemers klagen dat de wildgroei aan regelgeving en het stringente toezicht en controle hun het ondernemen onmogelijk maakt. Ze wijzen erop dat de forse verhogingen van de sociale premies en de vennootschapsbelasting hun al magere positie ten opzichte van concurrenten uit goedkopere landen verder verslechtert. Met het nodige kunst-en-vliegwerk proberen ze te redden wat er te redden valt. Een groot aantal van hen geeft het uiteindelijk op of vertrekt naar het Oosten. Hun werkgeversorganisaties stellen dat de overheid met twee maten meet: alles wat de duurzaamheid ten goede komt, krijgt alle ruimte terwijl dat wat ‘nu even niet in de mode is’ voortdurend van alle kanten wordt doorgelicht. In een onderzoeksrapport meldt VNO begin 2009 dat er sterke signalen zijn dat het regelmatig misgaat met de financiering van duurzame projecten. Politici en het grote publiek doen de beschuldigingen simpelweg af als ‘het werk van de eenzijdige belastinglobby’.

Fraude in Natuurlijk Nederland!

Als door de hogere eisen en strengere voorwaarden met betrekking tot milieu en voedselkwaliteit de kosten van voedselproductie in West-Europa en Nederland stijgen, wordt het omzeilen van wet- en regelgeving lucratiever. De groeiende kloof tussen het rechtlijnige Europa en de opportunistische en materialistische wereld daarbuiten biedt daarvoor bovendien legio mogelijkheden. Voedselimporteurs nemen het willens en wetens niet zo nauw met opgelegde eisen en voorschriften of worden, bewust en onbewust, opgelicht door hun

buitenlandse leveranciers die hun meer beloven dan ze waarmaken. Onder druk van de goedkope buitenlandse importen proberen boeren aan de stringente regels te ontkomen door in meer of mindere mate te marchanderen met milieueisen en voorschriften voor de veehouderij en agrarische productie. In korte tijd duiken in de agrarische sector en de voedselindustrie tal van nieuwe fraudeconstructies én bekende fraudeurs uit andere sectoren op.

Overheden, milieu- en consumentenorganisaties reageren met omvangrijke certificeringsprogramma's en tal van keurmerken waarop ze intensief proberen toe te zien. Maar terwijl de voedselindustrie nog de 'big-brotheraanpak' van toezichthoudende instantie hekelt, ontsieren de eerste fraudezaken met certificaten en keurmerken al de voorpagina's van de kranten. Om kosten te beheersen en problemen met toezichthouders te voorkomen, vormen producenten en handelaren hechte voedselketens en -netwerken waarin ze over nationale grenzen heen intensief met elkaar samenwerken. Overheden en consumentenorganisaties staan niet altijd te juichen bij deze ontwikkeling, omdat het de transparantie in de sector vermindert en nieuwe kansen voor fraudeurs schept. Waar mogelijk zetten consumentenorganisaties met succes frauderende ondernemingen onder druk door consumenten te mobiliseren hun producten te boycotten. Maar door het gebrek aan transparantie en de complexe, grensoverschrijdende fraudeconstructies slagen ze er slechts in een beperkt aantal fraudezaken op te sporen.

Fraude beperkt zich zeker niet tot de voedselindustrie. In de zorg wordt op grote schaal gefraudeerd met spirituele behandelingen en producten waarvan de aanpak lastig is. Tegenover benadeelden lijken altijd evenzoveel voorstanders te staan die de behandelaars en hun producten en diensten te vuur en te zwaard verdedigen. Bij de omvangrijke subsidiëring van maatschappelijke projecten, waarvoor overheden slechts de kaders aangeven, komt fraude in elke vorm en mate voor. Het varieert van incidentele fraude door individuele uitvoerders tot georganiseerde, ingewikkelde constructies door professionele criminele organisaties. In de vele kleine en grote ecologische projecten die overheden opstarten, komen alle bekende vormen van bouwfraude voor. Ten slotte, als de belasting- en premiedruk stijgt en hun ongenoegen over stringente regelgeving en toezicht groeit, doen ondernemers steeds vaker pogingen om betaling van belastingen en sociale premies te ontduiken.

De grote variëteit aan fraude en fraudeurs vereist een even gedifferentieerde aanpak door opsporingsdiensten. Gegeven de enorme winsten die fraudeurs kunnen behalen in zowel de voedselsector als bij maatschappelijke projecten, lijkt het opleggen van boetes slechts in een beperkt effect te resulteren. Rechtzaken hebben vooral een symbolische werking om door het publiekelijk aanpakken van enkele spraakmakende excessen de normen die de samenleving wenst, nogmaals aan te geven en aan de roep vanuit de bevolking om een harde aanpak van overtreders tegemoet te komen. Dezelfde brede publieke steun maakt 'naming and shaming', veelal in de vorm van 'reintegrative shaming', tot een effectief instrument voor burgers en ondernemingen die liever niet te boek staan als fraudeurs. Met name in de voedselsector staat de overheid voor de taak om samen met private partijen nieuwe vormen van samenwerking te ontwikkelen, inclusief bijpassende wet- en regelgeving.

6.4.3 Gekleurde werelden

In ‘Gekleurde werelden’ trekt het economisch succes van Nederland grote stromen immigranten uit alle delen van de wereld aan om het vergrijzend werknemersbestand op peil te houden. Ze belanden in een harde en zeer gefragmenteerde samenleving waarin groepen, organisaties en overheden voortdurend op gespannen voet met elkaar staan. Het onderling wantrouwen is groot en verdeelt de samenleving niet alleen langs culturele lijnen. Wet- en regelgeving groeien in hoog tempo, maar vormen het resultaat van talloze compromissen tussen wisselende coalities in een verdeeld politiek veld. Samenwerking is onmogelijk zonder contracten, die worden aangevochten als ze eenmaal zijn afgesloten. Het leidt tot een cultuur waarin claims en rechtszaken domineren en tot grote problemen leiden bij de rechterlijk macht. Terwijl individuen zich vooral richten op gelijkgezinden die ze vertrouwen, vergroten ondernemingen hun onafhankelijkheid door zo veel mogelijk ‘in huis’ te organiseren.

Selectieve relaties

Als de mondiale onderhandelingsronden binnen de WTO jaar na jaar teleurstellend verlopen, verandert het karakter van globalisering ingrijpend. Landen streven niet langer naar open, wereldwijde markten maar werpen tal van handelsbarrières op waar en wanneer het hen uitkomt. Ze intensiveren hun samenwerking binnen regionale blokken en maken binnen en buiten deze blokken tal van selectieve, bilaterale handelsafspraken. In Azië creëren de ASEAN-landen een gemeenschappelijke markt en sluiten zowel gezamenlijk als afzonderlijk overeenkomsten met India en China. Islamitische landen ontwikkelen financiële markten en instituties naar Islamitische principes die de basis vormen voor handelsnetwerken in, onder andere, chemie, toerisme, Halal-voedsel en IT. De Verenigde Staten halen de banden binnen NAFTA aan en sluiten het ene na het andere handelsverdrag af met landen over de hele wereld. In de samenwerking binnen de EU ontstaan scheuren als het aantal uitzonderingen op de vele met moeite tot stand gekomen handelsverdragen toeneemt. Ze zorgen ervoor dat West- en Oost-Europa langzaam maar zeker uit elkaar groeien. Regelmatig ontstaan ergens in de wereld handelsconflicten, die soms uitgroeien tot gewelddadige botsingen en zelfs landen in tweeën splijten.

Met het toenemen van de mondiale fragmentatie wakkert de aloude Nederlandse handelsgeest aan. Zelfs in de lastigste omstandigheden weten Nederlanders relaties op te bouwen en handelsactiviteiten te ontwikkelen. Het legt hun bepaald geen windeieren en de Nederlandse economie groeit als nooit tevoren. Nederlandse ondernemingen doen het vooral goed in sectoren waarin het onderhouden van relaties en intensieve samenwerking met partners essentieel zijn. Onder de toppers bevinden zich creatieve sectoren zoals media, entertainment, gaming en interface design, maar ook traditionele sectoren als financiële dienstverlening, internationale logistiek en toerisme. Het meest van allemaal profiteren echter handelaren die overal in de wereld hun contacten hebben en zakelijke activiteiten opzetten. Zonder zich aan grenzen en handelsbeperkingen te storen, weten ze productieketens aan elkaar te knopen en als uit het niets voorraden tevoorschijn te toveren. Ze gedragen zich vaak uitermate opportunistisch en schuwen maar weinig risico’s. Het wekt dan ook geen verbazing dat hun aantal in korte tijd fors groeit.

Het duurt niet lang of de meest gewiekste handelaren groeien uit tot ware helden die prominent in alle media verschijnen. Ze leiden Nederland een tijdperk van ongekend materialisme en egocentrisme binnen waarin velen het verdienen én spenderen van geld als belangrijke individuele vrijheden beschouwen. Zelfbeschikking en de maakbaarheid van het eigen leven staan voorop. Mensen moeten kunnen leven en werken zoals zij dat willen zolang ze daarvoor maar wel de middelen helemaal zelf verdienen. In deze harde, gefragmenteerde wereld vol obstakels geeft niemand iets weg voor niets. Winst vereist forse en langdurige investeringen in geld én tijd, maar eenmaal binnen weerspiegelt het competitief succes dat brede waardering verdient en zichtbaar ‘gevierd’ en uitgemeten mag worden. Ondernemingen van exclusieve topmerken als Louis Vuitton, Prada, Porsche en Rolex maken gouden tijden door en openen meer en grotere Nederlandse vestigingen.

De samenleving verzuilt

Het Nederlandse succes trekt grote stromen immigranten aan om het vergrijzende werknemersbestand aan te vullen. Ze komen terecht in een verzuilende samenleving waarin mensen gelijkgezinden opzoeken en zich afkeren van groepen met andere culturen en voorkeuren. De fragmentatie loopt maar ten dele langs culturele lijnen. Zo bestaan binnen culturen en tussen generaties vaak grote tegenstellingen, terwijl vooral hoger opgeleide immigranten zich van culturele grenzen niets aantrekken. Het SCP vergelijkt Nederland met een lappendeken die uit ‘meer dan 300 verschillende lappen’ bestaat. Binnen de Nederlandse samenleving bestaan grote tegenstellingen en spanningen tussen verschillende regio’s, tussen groepen die een grotere rol voor de overheid zien of juist marktliberalisatie nastreven, tussen ouderen en jongeren en tussen verschillende religieuze en seculiere stromingen en tussen nog vele anderen.

Van de tolerantie die de Nederlandse samenleving zo lang kenmerkte, is rond de eerste decenniumwisseling in de 21^{ste} eeuw weinig meer over. De *Economist* opent in mei 2010 een special over Nederland met de veelzeggende titel *Tolerance? Get Lost!* Nederlanders identificeren zich sterk met de groepen waartoe ze behoren en wantrouwen groepen met andere mores, normen en waarden. Ze zoeken de schuld voor maatschappelijke problemen eerst bij anderen, beschouwen voorgestelde oplossingen die uit andere hoeken komen altijd als verdacht en wijzen ze vaak al op voorhand af. De collectieve verantwoordelijkheid voor natuur en cultuur daalt tot een absoluut minimum, waar een paar minderheidsgroepen zich druk om maken. Over solidariteit reppen nog slechts kleine groepen uit de kringen van de vakbonden en enkele flinterpartijen in het parlement. Terwijl de meerderheid van de Nederlanders gouden tijden beleeft en volop geniet in hun beveiligde gemeenschappen, worstelt een grote minderheid om de eindjes aan elkaar te knopen. Het socialezekerheidsstelsel krimpt sterkt en blijkt desastreus voor degenen die er niet in slagen om zelf vervangende verzekeringen af te sluiten. Velen zoeken hun toevlucht in bekende en nieuwe verslavingen waarbij virtuele games voor honderdduizenden mensen hun belangrijkste tijdsbesteding is.

De brede maatschappelijke fragmentatie vertaalt zich in een al even bont gekleurd politiek landschap dat bij iedere verkiezingsronde tot grote machtsverschuivingen leidt en winst oplevert voor weer nieuwe partijen. Aan de Tweede Kamer-verkiezingen in 2011 nemen meer dan 70 partijen deel waarvan uiteindelijk 17 een plaats in het parlement weten te bemachtigen.

De kabinetsvorming die volgt, verloopt uitermate moeizaam en resulteert uiteindelijk in een coalitie met zes partijen. Nauwelijks twee jaar later struikelt het kabinet alweer als het verstrikt raakt in de vele compromissen rond de aanpak van fraude en criminaliteit. Beide hebben inmiddels ongekende proporties aangenomen. Over een breed front trekken Nederlanders zich weinig aan van de alsmaar groeiende en veranderende wet- en regelgeving. De sociale controle is minimaal en lijkt negeren tot de norm te verheffen. Opeenvolgende kabinetten maken hun eigen keuzes, draaien de maatregelen van hun voorgangers geheel of gedeeltelijk terug en reageren meestal ad hoc op excessen die de media breed uitmeten. Nieuwe regels en wijzigingen vergroten slechts de verwarring, verminderen het draagvlak en leiden tot nieuwe excessen. Enkele extreme groepen grijpen naar gewelddadige oplossingen als ze politiek hun doelstellingen niet kunnen realiseren.

Een wereld vol contracten

Het onderlinge wantrouwen zorgt voor een exponentiële stijging van het aantal rechtszaken. De aanhoudende stroom van nieuwe wetten en regels, vaak ad hoc tot stand gekomen na moeizame compromissen, bieden eisers volop kansen. De markt voor juridische verzekeringen groeit jaarlijks met tientallen procenten en leidt tot vele nieuwe, gespecialiseerde verzekeringsproducten. Om later problemen te voorkomen, sluiten overheden, ondernemingen, burgers en belangenorganisaties voor het minste of geringste contracten af. Ondernemingen wapenen zich met gedetailleerde leveringscondities tegen opportunistische klanten die hen voor de rechter slepen als producten of diensten niet aan hun verwachtingen voldoen en spenderen omvangrijke bedragen om sluitende contracten met leveranciers op te stellen. In veel industrieën lopen de juridische transactiekosten volledig uit de hand en worden decennia van 'outsourcing' in enkele jaren abrupt teruggedraaid.

Onder druk van de media en de wisselende coalities in het parlement maken overheden gedetailleerde juridische afspraken met private partijen die kerntaken voor de overheid uitvoeren. Het zet hen regelmatig met de rug tegen de muur. Zo zijn contractuele afspraken met ziekenhuizen inmiddels zo omvangrijk, dat de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen de Staat begin 2014 dagvaardt voor 97 miljoen euro ter compensatie van de juridische kosten. Tegelijkertijd eisen patiëntenverenigingen dat specialisten prestatiecontracten met hun patiënten afsluiten waarin ze resultaten, kosten en incompetentievergoedingen tevoren nauwkeurig vastleggen. De wet die 'voor eens en altijd een einde moet maken aan de juridische zorgoorlog' neemt bijna twee jaar in beslag en levert met een record van 436 amendementen slechts nieuwe munitie voor juristen op. Zorgverzekeraars, woningcoöperaties, energiemaatschappijen kennen soortgelijke problemen en zien zich steeds vaker verwickeld in juridische gevechten met overheden, klanten en belangenorganisaties. De vele professionele lobbyisten die in Den Haag proberen de contractvorming in een vroegtijdig stadium te beïnvloeden, zijn inmiddels nauwelijks meer te tellen.

De juridische molens draaien met de jaren langzamer en moeizamer in het rond. Ondanks voortdurende uitbreidingen hebben overheidsdiensten onvoldoende capaciteit om alle overtredingen aan te pakken en aan de vele verzoeken voor toelichting en onderhandelingen te voldoen. Met de jaren rekken ze de grenzen op waarbinnen ze noodgedwongen moeten gedogen. Rechtbanken kunnen de vele zaken die hun worden voorgelegd met geen mogelijkheid aan en gaan vaker en sneller over tot het schikken of geheel seponeren van zaken. De

weblog waarop *De Telegraaf* nauwkeurig bijhoudt welke overtredingen zonder gevolgen blijven, mag zich in de warme belangstelling van miljoenen Nederlanders verheugen. De gevolgen laten zich raden ...

Fraude in Gekleurde werelden

In deze gefragmenteerde wereld waarin opportunisme en materialisme domineren, kent fraude vele vormen en gedaanten. Hebzucht en ijdelheid vertalen zich in een grote vraag naar topmerken die op haar beurt merkvervalsing, schending van auteursrechten en parallelle importen aanwakkert. Naast vele gerespecteerde uitzendorganisaties houdt ook een bonte verzameling van louche makelaars zich bezig met het aantrekken van buitenlandse werknemers, vooral voor laaggeschoolde arbeid, en het omzeilen van handelsverdragen. Intussen leiden de vele contracten en overeenkomsten onvermijdelijk tot fraude waarbij steeds meer advocaten, notarissen en rechters de verleiding niet kunnen weerstaan om er incidenteel of langdurig hun voordeel mee te doen. Het is tekenend voor de glijdende schaal waarop interne en sociale normen zich in Nederland bevinden. De voortdurend veranderende wet- en regelgeving vormt hierbij verre van een tegenwicht en zorgt ervoor dat niet altijd duidelijk is wanneer er sprake is van fraude.

Naarmate de maatschappelijke fragmentatie toeneemt, organiseren zuilen zich hechter en ontwikkelen intransparante netwerken die zich vaak tot ver over de landsgrenzen uitstrekken. Overheden zijn te verdeeld en ontberen budgetten en capaciteit om grip te krijgen op de activiteiten en handelaren in deze netwerken. Tegelijkertijd verliezen ze aan macht ten opzichte van ondernemingen en instituties die internationaal opereren en profiteren van de verdeeldheid in de politiek en het maatschappelijk middenveld. Van lokaal tot nationaal niveau beïnvloeden en fêteren ondernemers ambtenaren en politici om hun eigen belangen te verdedigen en materiële doelstellingen te realiseren. Tot ontsteltenis van vooral oudere generaties oogsten velen brede roem als ze hierin slagen. Het resultaat is dat normen vervagen en de onduidelijkheid over kaders en wie deze bepalen toeneemt. Ondanks manmoedige pogingen slaagt een krimpende overheid er uiteindelijk niet in om haar geloofwaardigheid in de samenleving terug te winnen.

Gedwongen door krimpende budgetten en de wens van de meerderheid van de bevolking dragen overheden verantwoordelijkheden voor sociale voorzieningen over aan individuele burgers. Niet voor iedereen blijkt dit de beste keuze en grote groepen vallen ten prooi aan frauduleuze beleggers die hun gouden bergen beloven. In een poging grotere schade te voorkomen, komt de politiek met een reeks van wetsvoorstellen ... die gedeeltelijk tegenstrijdig zijn en de verwarring slechts vergroten. Bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket staan voor de bijna onmogelijke taak om in deze diffuse politieke, wettelijke en maatschappelijke omstandigheden, waarin zelfs het fraudebegrip aan voortdurende verandering onderhevig is, fraudepraktijken en fraudeurs op te sporen en aan te pakken. Mede gelet op de grote omvang van fraude zoeken ze het pragmatisch in een combinatie van harde, deels symbolische aanpak van excessieve fraudepraktijken, onderhandelingen met grote private partijen en zelfregulering door branches en sectoren. Onvermijdelijk leidt deze aanpak tot willekeur waarin critici corruptie menen te bespeuren.

6.4.4 Wereldspel

Het scenario ‘Wereldspel’ schetst een grenzeloze wereld waarin handelsbelemmeringen en culturele tegenstellingen nauwelijks meer bestaan. Geavanceerde communicatietechnologieën versnellen de globalisering van handelsnetwerken en productieketens. Grote, logge multinationals leggen het keer op keer af tegen kleine en middelgrote ondernemingen die zich flexibel in informele mondiale netwerken organiseren. Werknemers zijn uitermate mobiel en velen van hen prefereren het zelfstandig ondernemerschap boven een vaste baan. Het maatschappelijk middenveld is overbevolkt met grote en kleine belangengroepen die via virtuele polls en referenda continu voor hun eigen, specifieke belangen opkomen. Als burgers en ondernemingen ook hun financiële middelen en inkomsten over grenzen heen optimaliseren, zien overheden zich gedwongen hun budgetten voor sociale voorzieningen fors te verlagen. Terwijl de ongekeerde vrijheden aan de bovenkant vaker doorslaan naar egoïsme en opportunisme, raken aan de onderkant grote groepen van ouderen, ‘have not’s’, ‘cannot’s’ en digibeten in de problemen.

Grenzeloze globalisering

Terwijl landen en handelsblokken verstrikt raken in moeizame politieke onderhandelingen over bilaterale en multilaterale handelsverdragen, zet de globalisering zich vooral op het internet onverminderd voort. De ‘open-sourcebeweging’ laat zich niet stoppen en breekt over een breed front de marktdominantie af van multinationale grootmachten die lange tijd een onaantastbare positie leken te hebben. Microsoft leidt in 2009 de aftocht door de broncodes van alle Windows-producten op haar website te publiceren en zich op gespecialiseerde diensten te concentreren. Niet snel daarna kiezen andere grote softwareontwikkelaars voor dezelfde route. Zelfs aan de decennialange dominantie van farmaceutische multinationals komt een einde als de ontwikkeling van nieuwe medicijnen in ‘open source communities’ de inspanningen van hun grote R&D-afdelingen met hoge snelheid inhaalt. De forse financiële injecties van de *Gates Foundation* om goedkope medicijnen voor armen te ontwikkelen, blijkt nota bene een van de grootste aanjagers te vormen. ‘Open sourcing’ zorgt er in korte tijd voor dat schaalvoordelen niet langer exclusief toebehoren aan grote multinationals, maar ook voor kleine ondernemingen toegankelijk zijn. Het versnelt de ontwikkeling van geavanceerde technologieën en zorgt in alle sectoren en markten voor de snelle introductie van vele nieuwe producten.

Nagenoeg tegelijkertijd voltrekt zich in de financiële wereld een ware aardverschuiving die de *Financial Times* aanduidt als de ‘complete virtualisation of finance’ en karakteriseert als de belangrijkste sinds de oprichting van de eerste aandelenbeurs. Particulieren maken voor hun financiële transacties, spaartegoeden en beleggingen vaak gebruik van meerdere virtuele banken die niet langer aan landsgrenzen gebonden zijn. In 2012 heeft bovendien een derde van alle Nederlanders hun betaal- en spaarrekeningen bij Nederlandse banken ingeruild voor een of meer rekeningen bij virtuele banken die zich evengoed in Duitsland en Amerika als Dubai, India, Zwitserland of waar dan ook ter wereld kunnen bevinden. Ondernemingen zoeken voor kredieten en leningen steeds vaker het internet op om verschillende aanbieders op hun financieringsbehoeften te laten bieden. Het duurt niet lang of de eerste ‘virtuele aandelenbeurzen’ worden opgericht, die door hun aard vanaf de eerste dag mondiale dekking en

aandacht hebben. Als de *London Stock Exchange* in 2013 voorgoed haar glazen deuren sluit, zijn wereldwijd inmiddels enkele honderden, veelal gespecialiseerde ‘virtual stock exchanges’ actief. Ze maken in een klap een einde aan de dominantie van de grote ‘investment banks’ en de excessieve vergoedingen voor hun ‘investment analysts’. Het verstevigt de koppeling tussen de prijs van kapitaal en het risico van de activiteiten die ermee worden gefinancierd. De ‘virtual stocks’ maken het kleinere ondernemingen aanzienlijk gemakkelijker investeringen en expansiestrategieën te financieren. Ook in de financiële wereld komt zo aan de marktdominantie van grootschalige multinationals een einde.

Mondiale handel en Wandel

De doorbraak van ‘open sourcing’ en ‘virtual stocks’ verandert ondernemen over de hele wereld ingrijpend. Kleine en middelgrote ondernemingen die zich succesvol weten te specialiseren, leiden de veranderingen en maken een ongekende groei door. Mede met behulp van geavanceerde videoconferencingtechnologieën, die het verschil tussen fysieke en virtuele ontmoetingen marginaliseren, en de tussenkomst van ‘virtual trustbrokers’ vinden ze snel en gemakkelijk de beste partners over de hele wereld. In alle industrieën en sectoren waarin schaalvoordelen in de productie géén rol spelen, moeten de hiërarchische structuren van multinationals het afleggen tegen een steeds bontere verzameling van flexibele netwerken en allianties. In hun pogingen het overzicht te behouden maken industrieanalisten eerst nog overuren, maar ze geven het op als de grenzen met andere bedrijfstakken vervagen en formele en informele netwerken in elkaar overlopen.

Werknemers volgen al snel dezelfde weg als succesvolle, gespecialiseerde ondernemingen en laten zich niet langer door hun locatie beperken. Steeds vaker concluderen ze dat zelfstandig ondernemerschap beter bij de nieuwe, grenzeloze wereld past en organiseren zichzelf ook in netwerkverbanden. In nauwelijks tien jaar tijd verdubbelt het aantal zelfstandigen tot ruim 35% van de Nederlandse werkende bevolking. Exacte cijfers zijn niet bekend, maar onderzoek geeft aan dat bijna de helft van hen hun inkomen, virtueel of fysiek, grotendeels in het buitenland verdient. Cao-onderhandelingen bestaan dan al lang niet meer. Voor zover ze nog in loondienst werken, maken mensen gebruik van de diensten van vakbondadviseurs of ‘virtual career counselors’ om individuele afspraken te maken over hun salaris en arbeidsvoorwaarden. Tot ver over de eigen landsgrenzen organiseren mensen zich in collectieven om samen met verzekeringsmaatschappijen te onderhandelen over sociale verzekeringen die aan hun situatie, wensen en eisen tegemoetkomen.

Vrijheid én verwarring

De internationale oriëntatie en ondernemersgeest leiden tot ingrijpende veranderingen in de maatschappij en levensstijlen van mensen. Verschillen tussen culturen vervagen en worden zelfs beschouwd als essentiële ingrediënten van verandering, innovatie en vernieuwing. Degenen die afwijkende keuzes maken of hun hoofd boven het maaiveld durven uitsteken, worden geaccepteerd en spelen opvallend vaak een voorbeeldfunctie in de media. Onder hen bevinden zich ook prominente critici van overheden en gevestigde, bureaucratische instituties. Hun kritiek treft in het bijzonder overheidsdiensten die de internationale handel en Wandel van freelancers en ondernemers met hun regelzucht belemmeren. Om de regels te ontvluchten, verhuizen velen van hen uit Nederland, maken gebruik van bekende en onbekende ‘cybertax

heavens' op het internet of creëren op andere manieren meer vrijheden voor zichzelf. Door de snel toenemende virtualisering, internationalisering en informalisering verliest de overheid gaandeweg het zicht op inkomens en winsten van zelfstandigen en ondernemers die officieel in Nederland zijn gevestigd.

Mensen streven steeds openlijker hun eigen, selectieve belangen na en organiseren zich in ontelbare kleine en grote belangengroepen. Het leidt tot een zeer actief en internationaal georiënteerd maatschappelijk middenveld. De meeste belangengroepen communiceren hoofdzakelijk via internet en streven vaker materiële dan sociale of ecologische doelstellingen na. Ze oefenen met succes invloed uit op nationale overheden om verantwoordelijkheden uit handen te geven, regels te schrappen en de belastingdruk verder te verlagen. Politicologen spreken van een 'virtuele democratie' als internet polls en referenda gemeengoed worden in de Nederlandse politiek. De opeenvolging van ad-hocbesluiten en -maatregelen die zowel in Den Haag als in Brussel het gevolg zijn, vergroot de brede maatschappelijke verwarring over zowel geschrapte als nieuwe wet- en regelgeving. Alhoewel burgers en ondernemers steeds lichtzinniger praten over de rol van de overheid en waar mogelijk regels en voorschriften ontvluchten, blijven ze belastingen betalen omdat het hen legitimiteit en zekerheden verschaft, niet in de laatste plaats ten opzichte van financiers. Het vormt nagenoeg het enige houvast van overheden, die verder niets anders rest dan mee bewegen met de kortstondige tijdgeest en een waan van de dag. Niemand kan echter controleren welk deel van hun inkomsten ze niet opgeven aan de Nederlandse Belastingdienst ...

Degenen die zich in deze verwarrende wereld moeiteloos over virtuele en internationale grenzen heen bewegen, weten het goed voor zichzelf te regelen en beleven gouden tijden. Niet iedereen weet de aansluiting echter te vinden en er groeien enkele diepe kloven in de Nederlandse samenleving. Terwijl aan de bovenkant succesvolle ondernemers de mogelijkheden en vrijheid van de grenzeloze wereld benutten, hebben 'have not's', 'cannot's' en 'digibeten' het bijzonder moeilijk. Ouderen hekelen de continue vernieuwingsdrang van jongeren, die volgens hen bijdraagt aan de vluchtigheid en onverschilligheid in de samenleving. Regelmatig slaan de grotere vrijheden door naar egoïstisch opportunisme of onverschilligheid over de positie van anderen of het functioneren van de samenleving. Spanningen lopen op als de financiële basis van de overheid onvoldoende is om voor voldoende sociale voorzieningen te zorgen voor hen die in het nauw komen. Een kleine, extreme groep besluit het heft in eigen hand te nemen en pleegt enkele bomaanslagen op symbolen van de rijke elite.

Fraude in Wereldspel

De ondernemersgeest die door Nederland waart, beperkt zich niet tot het eigen werkkterrein maar strekt zich ook uit tot het minimaliseren van de belasting- en regeldruk. De virtuele internationalisering biedt ongekende mogelijkheden om de eigen financiële en fiscale situatie te optimaliseren door de gunstigste wettelijke kaders en belastingregimes ('cybertax heavens') op te zoeken. Het merendeel van de grote groep zelfstandige ondernemers die internationaal actief zijn, neemt het niet altijd even nauw met de regels die de Nederlandse overheid hun oplegt. Virtuele banken en buitenlandse klanten, partners en vestigingen bieden hun ruime mogelijkheden om inkomsten te verzwijgen voor de Nederlandse fiscus. Zo raken nationale belastingdiensten het zicht op financiële stromen, inkomsten en spaartegoeden van hun

inwoners kwijt naarmate de globalisering voortschrijdt. De beperkte internationale afspraken die ze met hun zusterorganisaties kunnen afsluiten over uitwisseling van databestanden, maken hieraan geen einde.

Ondernemende fraudeurs spelen met nationale grenzen en maken handig gebruik van mazen in wet- en regelgeving die landen slechts traag aanpassen aan de snel veranderende realiteit. Ze zijn zeer creatief in het bedenken van semilegale constructies om met illegale arbeid en importen van producten, regels en voorschriften te omzeilen. Het blijken meesters in identiteitsfraude en manipulatie van computerbestanden om de virtuele wereld naar hun hand te zetten. Professionele fraudeurs maken handig misbruik van de naïviteit van grote groepen die voor hun pensioenvoorziening blindelings grote sommen geld toevertrouwen aan dubieuze virtuele banken en gespecialiseerde beleggingsfondsen die hun gouden bergen beloven. De scherpe stijging in virtuele fraude maakt overheden zeer alert. Hun reacties hebben echter regelmatig een averechts effect als het goedwillende ondernemers die het vertrouwen wel verdienen, virtueel het land uit jaagt.

De mogelijkheden van nationale overheden om fraude op te sporen en aan te pakken zijn zeer beperkt en nemen bovendien gestaag af naarmate de globalisering voortschrijdt. Internationale samenwerking en uitwisseling van bestanden zijn vooral mogelijk met landen die zich in hetzelfde schuitje bevinden. Het leveren van voldoende bewijs voor virtuele fraude is bijzonder ingewikkeld en veelal onvoldoende om tot feitelijke veroordelingen te komen. Overheden proberen mensen en ondernemingen te verleiden om vrijwillig belastingen af te dragen door rechten en opbrengsten aan elkaar te koppelen. Ze maken niet alleen afspraken met multinationale ondernemingen, maar ook met netwerken en virtuele banken voor gedetailleerde toezicht en controle in ruil voor verklaringen van betrouwbaarheid en kredietwaardigheid. Vaak werken ze daarbij samen met brancheorganisaties en banken.

6.5 Vergelijking van de scenario's

De scenario's schetsen de kaders van vier plausibele en uitdagende toekomsten waarmee bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket in de komende jaren geconfronteerd kunnen worden. Geen van deze toekomsten zal zich precies zo voordoen, de 'werkelijke' toekomst zal elementen van elk scenario bevatten. Door een andere stereotype context te beschrijven, belicht elk scenario verschillende elementen van zowel de toekomstige als de huidige omstandigheden. De scenario's vervullen een functie in het genereren van nieuwe inzichten als fraudespecialisten en onderzoekers de scenario's als denkkaders accepteren en ze verder aanvullen en verdiepen. De observaties in elk scenario met betrekking tot het voorkomen van fraudesoorten en effectieve interventies moeten om deze reden worden beschouwd als aanzetten voor deze verdieping.

Toekomstexploratie en analyse met behulp van deze scenario's kan op verschillende niveaus plaatsvinden, uiteenlopend van fraude in het algemeen tot specifieke fraudegebieden en thema's. Ook de implicaties en conclusies voor de opsporing kunnen zeer gevarieerd van aard zijn en betrekking hebben op bijvoorbeeld nieuwe fraudevormen, de effectiviteit van

overheidsinterventies, vereiste competenties om in de toekomst fraude op te sporen of de toekomstige rol van opsporingsdiensten. Om als set een constructieve rol te vervullen, verschillen de scenario's op enkele essentiële punten van elkaar. Ten behoeve van het overzicht vergelijkt tabel 6.2 de hoofdkenmerken van de vier scenario's. Binnen deze kaders schetsen de scenario's de interactie van (deels) andersoortige krachten en tegenkrachten en stellen daardoor andere problemen, thema's, dilemma's en uitdagingen aan de orde.

Zo richt het scenario *Vrijstaat Oranje*, onder andere, de aandacht op de informele economie die wordt gefaciliteerd en aangejaagd door internet. Mede omdat de politiek vanwege de economische malaise zeer ruime gedooggrenzen hanteert, ontstaan in dit scenario aanzienlijke verschillen tussen de juridische en politieke interpretaties van fraude. In het scenario *Natuurlijk Nederland!* bestaat daarentegen juist brede maatschappelijke steun voor harde aanpak van fraude, in het bijzonder op milieugebied. Een van de vragen die dit scenario oproept, is hoe de meerderheid van de bevolking kan worden geactiveerd om een onwelwillende minderheid, waaronder vele ondernemers, tot regelnaleving te bewegen. In het scenario *Gekleurde werelden* hanteren groepen op elk moment verschillende interpretaties van fraude en reageert de politiek sterk ad hoc. Hoe moeten bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket in deze wereld hun taak vervullen als juridische, politieke en maatschappelijke interpretaties verschillen én door wijzigingen in wet- en regelgeving voortdurend wijzigen? Ten slotte, het scenario *Wereldspel* schetst een mondiale wereld waarin nationale grenzen er nauwelijks meer toe doen. Mensen en ondernemingen legitimeren zich sterker met de internationale, virtuele netwerken waartoe ze behoren dan met de nationale staten waarin ze fysiek leven. Toezicht en controle is in dit scenario maar zeer beperkt mogelijk en overheden moeten mensen en ondernemingen op andere manieren bewegen tot, onder andere, belastingbetaling.

6.6 Onderzoeksresultaten 'Fraude in Beeld' belicht

De vier scenario's die in deze scenariostudie met de projectgroep Fraude in Beeld zijn geconstrueerd, zijn bedoeld als spiegels om de vier vorige onderzoeken (hoofdstuk 2 tot en met 5) kritisch te bezien en te nuanceren. De resultaten van deze 'spiegelanalyse' zoals hieronder beschreven zijn gebaseerd op de workshops met de projectgroep, alsmede op de onderzoeksresultaten zoals beschreven in het interne memo 'Fraude in Beeld: De kern' (d.d. 2 juni 2006). Tabel 6.3 belicht de onderzoeksresultaten met betrekking tot het belang van toekomstige fraudegebieden en de effectiviteit van overheidsinterventies in elk scenario. Merk op dat alleen de resultaten worden genoemd die nadrukkelijk(er) in het scenario naar voren komen. In aanvulling hierop zijn, daar waar relevant, overige fraudegebieden, oorzaken van fraude en soorten interventies opgenomen die nadrukkelijk uit de scenarioanalyse naar voren komen. Ten slotte zijn de specifieke uitdagingen genoemd waarvoor de bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket zich in elk scenario gesteld zien.

Het scenario *Vrijstaat Oranje* geeft aan dat informele, deels virtuele, economische activiteiten een belangrijke bron van fraude vormen. Het biedt ruime mogelijkheden voor koppelbazen en frauderende afnemers van informele arbeid, voor individuele fraudeurs die inkomsten

Tabel 6.2 *Vergelijking van de vier toekomstscenario's*

Factor	<i>Vrijstaat Oranje</i>	<i>Natuurlijk Nederland!</i>	<i>Gekleurde werelden</i>	<i>Wereldspel</i>
<i>Schaal van sociale binding</i>	brede nationale, lokale én intergenerationale solidariteit	meerderheid onderschrijft prioriteit immateriële doelstellingen, groot onderling vertrouwen	gefragmenteerde sociale cohesie binnen eigen groepen en zuilen, groot onderling wantrouwen	sociale binding op internationale schaal met geselecteerde groepen
<i>Formaliteit economie</i>	omvangrijke informele en grijze economie	harde contracten op deelgebieden, met ondernemers, elders ont-economisering	gejuridiseerde contracteconomie waarin claims en rechtszaken domineren	omvangrijke informele mondiale netwerken in handel, productie en diensten
<i>Ideologische oriëntatie</i>	liberaal socialisme en materialistisch opportunisme	immateriële en spirituele waarden, afkeer van materialisme en globalisering	zelfbeschikking en maakbaarheid van eigen leven, leidt ook tot (gewelddadige) botsing van ideologieën	culturele variëteit en ideologische verschillen vormen noodzakelijke ingrediënten van innovatie en vernieuwing
<i>Werknemersoriëntatie</i>	zelfstandig ondernemerschap (40%)	lokale netwerken en ruimte voor privé	opportunistische handelaren zijn leidende rolmodellen	hoge internationale mobiliteit en zelfstandig ondernemerschap
<i>Demografie</i>	snelle vergrijzing mede door hoge emigratie (allochtone) jongeren	gestaag doorzettende vergrijzing	afname vergrijzing door grote toestroom jonge immigranten	vergrijzing zet zich door waarbij ouderen vaak buiten de boot vallen
<i>Digitalisering</i>	belangrijke faciliterende rol in informele economie, 'boom' in veiling- en ruilhandel	doorgaande ontwikkeling met versnellingen in ecologische monitoring	technologische innovaties in media, entertainment, gaming en interface design	internet en geavanceerde communicatietechnologieën domineren mondiale handel
<i>Internationalisering</i>	beperkte rol West-Europa	sterke nationale oriëntatie	gefragmenteerde globalisering	vergaande globalisering
<i>Concurrentiekracht Nederland en West-Europa</i>	verslechtering over een breed front	verzwakt door sterkere opkomende economieën en eigen keuze	Nederlandse handelsgeest leidt tot internationaal economisch succes	gelijkwaardig aan andere landen en regio's
<i>Maatschappelijke problematiek</i>	hoge werkloosheid en krimpende verzorgingsstaat	klimaat- en milieuproblemen, natuurrampen en epidemieën	zelfredzaamheid onderkant van de samenleving, zorg voor publieke goederen	snijdende maatschappelijke meerdelingen met grote groepen die niet mee kunnen komen
<i>Overheidsfinanciën</i>	eensgezind krimpend via ingrijpende hervormingen	krimpende budgetten maar hogere belastingquoten	sterk krimpend, overdrachten aan private sector	krimpen noodgedwongen als internationale grenzen vervagen
<i>Speerpunten overheidsbeleid</i>	sociale innovaties en kleinschalige, informele zorginitiatieven en -netwerken, 'ont-bureaucratisering'	maatschappelijke, duurzame ecologische en culturele projecten	eigen verantwoordelijkheid en marktwerking, aanpak van criminaliteit	behouden geloofwaardigheid en leidende rol in wettelijke kaders en financiering publieke goederen
<i>Tegenkrachten</i>	misbruik van openheid en vertrouwen	verzet, ontduiking en vlucht door ondernemers en hoge inkomens	isoleren van informele netwerken en religieuze groeperingen	doorslaan naar egoïstisch opportunisme
<i>Fraude</i>	inkomsten en winsten, uitkeringen, sociale premies, kinderbijslag, zorg (!), kennis en constructies	voedsel, milieu, certificaten, grensoverschrijdende constructies, spirituele zorg, subsidies maatschappelijke projecten, bouwfraude ecologische projecten	merkvervalsing, auteursrechten, parallelle importen, illegale arbeid, ('witteboorden') contractfraude, corruptie	verzwijgen van internationale inkomsten, winsten en spaartegoeden, internationale financiële constructies en kennisconstructies
<i>Houding samenleving</i>	(kleine) fraude en misleiden bureaucratische instituten mag!	harde aanpak fraude	brede normvervaging, negeren van overtredingen 'peers'	internationaal optimaliseren van financiële situatie en belastingbetaling in ruil voor rechten
<i>Houding politici</i>	gedogen kleinschalige fraude, aanpakken excessen	gedetailleerde wet- en regelgeving,	streven strikt eigenbelang en ontberent integrale visie, moeizame compromis cultuur	ad hoc reageren op veranderde wensen en eisen in 'virtuele democratie'
<i>Toezicht en controle</i>	gering, gedoogcultuur	stringent voor dier en milieu	stringente controle van contracten met (uitvoerende) private sector	zeer beperkt mogelijk, voornamelijk op vrijwillige basis en in ruil voor rechten
<i>Aanpak fraude</i>	harde aanpak grote fraude, zachte aanpak kleine fraude via compliance assistance en zelfregulering	gedifferentieerde aanpak: van normstellende strafzaken tot 'naming and shaming'	harde, deels symbolische aanpak excessen, onderhandelingen met private partijen, zelfregulering	internationale afspraken met opsporingsdiensten en verleiden tot regelnaleving via beloning met (voor)rechten

verzwijgen en uitkeringen opstrijken en fraudeurs in kennis en constructies. Laatstgenoemden zijn met name, vaak als dekmantelondernemers, actief in de zorgsector waarin de overheid kleinschalige en informele initiatieven ruimhartig met subsidies stimuleert. Het opsporen en bewijzen van fraude is problematisch in een wereld met vele informele netwerken en relaties waarin bovendien de politiek ruimhartig denkt over het gedogen van kleinschalige fraude. Het vereist een ruim repertoire aan mogelijkheden om afspraken te maken met (potentiële) kleinschalige fraudeurs.

In het scenario *Natuurlijk Nederland!* vormt de kloof tussen enerzijds de stringente nationale wet- en regelgeving met betrekking tot voedsel en milieu en anderzijds de vrijzinnige, opportunistische buitenwereld een belangrijke bron van fraude. Het biedt mogelijkheden voor zeer lucratieve fraudeconstructies door de nationale hoge kwaliteitseisen te omzeilen en certificaten en keurmerken te misbruiken. Daar waar het ondernemingen betreft die het mede moeten hebben van hun reputatie, kan 'naming and reintegrative shaming' helpen om de (koopkracht van de) meerderheid van de bevolking te mobiliseren. Voor professionele fraudeurs en fraudenetwerken die het louter om fraude gaat, is een strafrechtelijke aanpak de enige weg. Gelet op de hoge winsten die fraude op kan leveren, sorteert het opleggen van boetes waarschijnlijk weinig effect. Naast de fraude in voedselketens en met milieuvorschriften vormen omvangrijke overheidsinvesteringen in ecologische projecten bronnen van fraude voor grote bouwfraudeurs. De relatief hoge belastingquoten en sociale premies verleiden individuele fraudeurs, in het bijzonder ondernemers die in hun bedrijfsvoering door de hoge eisen onder druk staan en weinig ophebben met de keuzes die de meerderheid van de bevolking maakt. Ten slotte leiden subsidies voor spirituele zorgbehandelingen, waarvan de voordelen en kosten zich moeilijk laten controleren, tot zorgfraude.

In het scenario *Gekleurde werelden* staan bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket voor de uitdagende taak om in een samenleving die maatschappelijk en politiek zeer verdeeld is, fraude consistent op te sporen en aan te pakken. Eenduidige interpretaties van fraude ontbreken of worden achterhaald door nieuwe wijzigingen in wet- en regelgeving. Het vereist competenties om efficiënt te onderhandelen en effectieve afspraken te maken en convenanten af te sluiten met een groot aantal, zeer uiteenlopende groepen (die vaak juist proberen ook op ongeoorloofde wijze via corruptie en het fêteren van politici hun belangen te behartigen). Tegelijkertijd overheersen materialisme en egocentrisch opportunisme en bestaat de wereldmarkt uit tal van multilaterale en bilaterale handelsverdragen. De mogelijkheden voor fraude zijn legio en variëren van fraude met merk- en auteursrechten tot illegale arbeid en het overtreden van handelsverdragen door zowel individuele fraudeurs als professionele fraudenetwerken. Ten slotte kan de overvloed aan contracten vele juridische actoren en gerespecteerde autoriteiten verleiden tot fraude.

In het scenario *Wereldspel* spelen nationale overheden een bescheiden rol en hebben ze (zeer) beperkte mogelijkheden voor toezicht en controle op activiteiten die zich in de virtuele wereld en buiten de eigen landsgrenzen afspelen. De vele werknemers en ondernemingen die grotendeels internationaal actief zijn, hebben legio mogelijkheden om hun eigen financiële situatie virtueel te optimaliseren en (deels) buiten het toezicht van nationale opsporingsdiensten te houden. Vooral in landen en op terreinen waar internationale samenwerking vooralsnog

Tabel 6.3 *Onderzoeksresultaten Fraude in Beeld in het licht van de scenario's*

Resultaat Onderzoek	<i>Vrijstaat Oranje</i>	<i>Natuurlijk Nederland!</i>	<i>Gekleurde werelden</i>	<i>Wereldspel</i>
<i>Toekomstige fraudegebieden uit deelonderzoeken</i>	Koppelbaas en frauderende afnemer van (informele) arbeid Fraudeur in kennis en constructies (dekmantelondernemers in de zorg) Individuele fraudeur (inkomsten, uitkeringen, kinderbijslag)	Fraudeur in product- en bedrijfsvoering (voedsel en milieu) Fraudeur in kennis en constructies (o.a. certificaten en keurmerken) Grote-bouwfraudeur (ecologische projecten) Individuele fraudeurs (belastingen en sociale premies)	Fraudeur in kennis en constructies (o.a. merk- en auteursrechten) Koppelbaas en frauderende afnemer van (illegale) arbeid Fraudeur in product- en bedrijfsvoering (overtreden handelsverdragen) Individuele fraudeur (handelsverdragen en belastingen)	Individuele fraudeur (verzwijgen inkomsten en spaartegoeden) Fraudeur in kennis en constructies (financiële constructies) Koppelbaas van (illegale) arbeid Fraudeur in product- en bedrijfsvoering (omzeilen van nationale wet- en regelgeving)
<i>Overheidsinterventies uit deelonderzoeken</i>	Strafrechtelijke aanpak van grote, professionele fraude Zachte aanpak en samenwerking voor kleinschalige fraude	Normstellende strafzaken voor grote fraudeurs de enige weg 'Naming and reintegrative shaming'	Strafrecht voor professionele fraudezaken en contractfraude Publiek-private samenwerking (convenanten en zelfregulering)	Zachte dwangmiddelen als 'naming and shaming' en belonen van gewenst gedrag Publiek-private samenwerking
<i>Additionele oorzaken van fraude uit scenariostudie</i>	Politici die pleiten voor ruimhartig gedogen van kleinschalige fraude Subsidies informele zorginitiatieven	Kloof tussen stringente binnen- en buitenlandse wet- en regelgeving	Afname sociale normen door fragmentatie en afbrokkelen van maatschappelijke solidariteit	Grenzeloze virtualisering en internationalisering (financiële sector)
<i>Additionele fraudegebieden uit scenariostudie</i>	Zorgfraudeurs (kleinschalige zorginitiatieven en informele zorg) Informele (internet) ondernemers	Fraude met certificaten en keurmerken Spirituele zorgbehandelingen	Contractfraude juridische autoriteiten Corruptie en fêteren politici	Identiteitsfraude en manipulatie van computerbestanden
<i>Nadruk overheidsinterventies uit scenariostudie</i>	Samenwerken en afspraken maken met kleinschalige (informele) fraudeurs	Gedifferentieerde aanpak voor verschillende fraudeurs Mobiliseren bevolking	Onderhandelingen met afzonderlijke groepen	Internationale afspraken met zusterorganisaties Verleiden tot regelnaleving
<i>Uitdagingen bijzondere opsporingsdiensten en functioneel parket</i>	Opsporen van fraude in een zeer informele economie Aanpakken van fraude in een politiek klimaat van gedogen Onderscheiden van kleinschalige en professionele fraude	Bewaken relatief (zeer) stringente nationale wet- en regelgeving Mobiliseren meerderheid bevolking om onwelwillende minderheden tot regelnaleving te dwingen	Ontwikkelen van onderhandelings-competenties om afspraken te maken met verschillende groepen in een politiek verdeeld en reactief klimaat	Internationale samenwerking in opsporing van fraude Ontwikkelen van competentie om regelnaleving af te dwingen via uitrust met rechten en interne en sociale normen

ontbreekt, is de pakkans gering of zelfs geheel afwezig. Onder de weinige mogelijkheden die overheden hebben om regelnaleving af te dwingen vallen uitruil met specifieke rechten en een moreel beroep op interne en sociale normen. Voorbeelden van toegekende rechten zijn verklaringen van betrouwbaarheid en regelnaleving die zelfstandigen en ondernemingen kunnen gebruiken om vreemd vermogen aan te trekken. Het aanspreken en versterken van interne en sociale normen terwijl een basis voor toezicht, controle en strafoplegging ontbreekt, vereist de ontwikkeling van een specifiek en passend repertoire van instrumenten en bijbehorende competenties. Bekende interventies die onderdeel kunnen vormen van een dergelijk repertoire zijn ‘naming and shaming’, het belonen van gewenst gedrag en het verstrekken of onthouden van subsidies (al ontbreken in *Wereldspel* daarvoor de financiële middelen).

6.7 Conclusies

De doelstelling van deze scenariostudie is de resultaten van de eerste vier onderzoeken van Fraude in Beeld kritisch te bezien en waar mogelijk te nuanceren. Ten tijde van het uitvoeren van de scenariostudie waren alle vorige onderzoeken nog niet afgerond, hetgeen tot bescheidenheid verplicht bij het trekken van conclusies op basis van deze scenariostudie. Los hiervan ligt de waarde van scenariodenken en deze vier toekomstscenario's ook in het *toekomstige* gebruik door bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket voor het verdiepen van het inzicht in specifieke fraudegebieden en het ontwikkelen en evalueren van effectieve interventies en bijpassende competenties. Dit gebruik sluit aan bij de rol die scenariodenken kan spelen bij het versterken van de strategische conversatie zoals beschreven in paragraaf 6.2.5. Het *gezamenlijk* analyseren en in samenhang interpreteren van structurele omgevingsontwikkelingen draagt bij aan de consistentie en coherentie in strategie- of beleidsbepaling en (middel)langetermijnprioriteiten en investeringen in de ontwikkeling van competenties. Tegelijkertijd mobiliseert een gezamenlijke analyse de kennis die, expliciet en impliciet, binnen de bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket aanwezig is met betrekking tot het opsporen en aanpakken van fraude. Zo beschouwd, vormen de navolgende conclusies het *eerste* resultaat van het gebruiken van de scenario's, in dit geval door de projectgroep Fraude in Beeld.

Fraudeclusters

Alle fraudeclusters uit de eerdere onderzoeken van Fraude in Beeld treden in meer of mindere mate in alle scenario's op, al worden ze gedeeltelijk gekarakteriseerd door andere fraudevormen/-methodieken. Het prominentste cluster is ‘De fraudeur in kennis en constructies’, dat in alle scenario's naar voren komt, waarbij de fraudevormen/-methodieken in dit cluster verschillen over de scenario's: misbruik van subsidies in de zorg (*Vrijstaat Oranje*), malversaties met certificaten en keurmerken (*Natuurlijk Nederland!*) of merk- en auteursrechten (*Gekleurde werelden*) en frauderen met financiële constructies en netwerken (*Wereldspel*). Ook ‘De individuele fraudeur’ ziet op de een of andere wijze zijn kans schoon in alle scenario's, al lijkt deze fraudeur grotere kansen te hebben wanneer economische activiteiten informaliseren (*Vrijstaat Oranje*) of virtualiseren en internationaliseren (*Wereldspel*).

‘De fraudeur in product- en bedrijfsvoering’, die in drie van de vier scenario’s figureert, probeert op verschillende manieren voordeel te behalen uit barrières en verschillen tussen landen en markten: ontduiken van hoge eisen ten aanzien van voedsel en milieu (*Natuurlijk Nederland!*), omzeilen van de vele multilaterale en bilaterale handelsverdragen (*Gekleurde werelden*) en uitbuiten van verschillen in nationale wet- en regelgeving (*Wereldspel*). ‘De koppelbaas’ en ‘De frauderende afnemer van arbeid’ profiteren logischerwijs daar waar restricties bestaan voor buitenlandse arbeid (*Gekleurde werelden, Wereldspel*) maar ook als sprake is van vergaande informalisering van economische activiteiten (*Vrijstaat Oranje*). Ten slotte, ‘De grote-bouwfraudeur’ duikt nadrukkelijk op wanneer de overheid omvangrijke investeringen pleegt in ecologische projecten (*Natuurlijk Nederland!*).

Sectoren en fraudevormen/-methodieken

De scenariostudie wijst op enkele specifieke sectoren en fraudevormen/-methodieken die nadrukkelijk voorkomen. De meest opvallende is zorgfraude, die vooral voorkomt als de zorg kleinschaliger en informeler is (*Vrijstaat Oranje*) dan wel minder goed eenduidig wordt omschreven (zoals de spirituele behandelingen in *Natuurlijk Nederland!*). Vergaande virtualisering en internetgebruik bieden ruime mogelijkheden voor fraudeurs die mede door hun informele (*Vrijstaat Oranje*) of internationale activiteiten (*Wereldspel*) minder zichtbaar zijn voor nationale opsporingsdiensten. Fraude strekt zich daarbij uit tot het manipuleren van computerbestanden, onder andere om identiteitsfraude te plegen. Fraude met certificaten en keurmerken is zeer lucratief als verschillen in voorschriften tussen landen leiden tot grote prijsverschillen (zoals in *Natuurlijk Nederland!*). In een wereld waar veel wordt geregeld via contracten en overeenkomsten is contractfraude door advocaten, notarissen en zelfs rechters verre van ondenkbeeldig (*Gekleurde werelden*). Als fragmentatie in de samenleving zich vertaalt in een verdeeld politiek landschap, ligt corruptie en het fêteren van politici en ambtenaren op de loer. Ten slotte, niet alleen vergaande verdeeldheid onder politici, ook een breed pleidooi van politici voor het gedogen van kleinschalige fraude (*Vrijstaat Oranje*) kan sociale normen verlagen en daardoor fraude stimuleren.

Overheidsinterventies

In geen van de vier scenario’s is het eenvoudig eenduidig aan te geven welke interventies het meest effectief zijn. Alle scenario’s vragen om een *gedifferentieerde* aanpak die verschillende soorten interventies afwisselt en combineert. De keuze van de interventies hangt in het algemeen af van handhavingsdoelen enerzijds en de aard van de fraude en intenties van de fraudeur anderzijds. De scenariostudie wijst daarbij op de beperkingen van straf- en bestuursrechtelijke interventies als de economie informaliseert (*Vrijstaat Oranje*), virtualiseert of internationaliseert (*Wereldspel*). De belangrijkste reden hiervoor is dat toezicht, controle en het leveren van bewijslast in deze diffuse situaties zeer problematisch zijn. De effectiviteit van (combinaties van) specifieke alternatieve interventies is echter evenmin duidelijk in de vier scenario’s en vereist aanvullend onderzoek en mogelijk de ontwikkeling van nieuwe (combinaties van) interventies.

Uitdagingen voor de opsporing van fraude

De vier scenario’s bevatten enkele specifieke uitdagingen voor bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket die bijzondere competenties vereisen. Tabel 6.3 geeft de belangrijkste

uitdagingen in elk scenario beknopt weer. Het betreft enerzijds diffuse situaties waarin traditionele straf- en bestuursrechtelijke interventies om verschillende redenen niet of slechts gedeeltelijk werken (dat wil zeggen informeel, virtueel en internationaal) dan wel de politiek verdeeld is (zoals in *Gekleurde werelden*) of openlijk ruimhartig spreekt over het gedogen van vormen van fraude (zoals in *Vrijstaat Oranje*). Anderzijds gaat het om omstandigheden waarin juist sprake is van internationaal zeer stringente wettelijke kaders (zoals in *Natuurlijk Nederland!*). In zowel diffuse als stringente omstandigheden ligt de uitdaging in het ontwikkelen en competent toepassen van alternatieve instrumenten die niet gebaseerd zijn op bestuurs- of strafrecht.

HOOFDSTUK 7

Samenvatting, conclusies en implicaties

Het voorliggende hoofdstuk beschrijft de belangrijkste bevindingen en conclusies van Fraude in Beeld. Daarnaast is de vraag aan de orde wat de implicaties van de voorgaande hoofdstukken zijn voor zowel de kennis- en methodiekontwikkeling als de handhaving. Paragraaf 7.1 geeft een kort overzicht van de belangrijkste resultaten die in de voorgaande hoofdstukken zijn gepresenteerd. Allereerst besteden wij aandacht aan de bevindingen met betrekking tot de eerste doelstelling van Fraude in Beeld: kennisontwikkeling. Vervolgens beschrijven wij de bevindingen in het licht van de tweede doelstelling: methodiekontwikkeling. Paragraaf 7.2 bouwt hierop voort en voorziet in de belangrijkste conclusies. Tot slot leidt paragraaf 7.3 hieruit enkele implicaties af voor zowel kennis- en methodiekontwikkeling als handhaving.

7.1 Samenvatting van bevindingen

7.1.1 Fraude en branches: een bekend en een onbekend beeld

De eerste fase van Fraude in Beeld bestond uit het verkrijgen van een globaal beeld van fraude – meer specifiek ‘het wat’ en ‘het waar’ – zoals dat door de bijzondere opsporingsdiensten op dit moment wordt ervaren. Daaruit bleek dat er een samenhang is tussen branches en verschillende vormen van fraude en dat die vormen en branches zich statistisch laten ordenen. Het resultaat daarvan is een indeling van het fraudedomein van de bijzondere opsporingsdiensten in tien clusters (zie hoofdstuk 2, Fraude van nu).

De volgende stap richtte zich op een verkenning van fraude in de nabije toekomst. Onderzocht is of de branches uit de tien clusters zich laten onderscheiden, zowel van elkaar als van andere, niet genoemde branches. Dit bleek inderdaad het geval. De genoemde branches kenmerken zich door onderscheidende (economische) eigenschappen. Met dat resultaat konden we op zoek naar profielbranches: branches die niet door de bijzondere opsporingsdiensten zijn genoemd, maar die wel dezelfde eigenschappen hebben als de branches die zij wel noemen. We stelden vast dat er 53 profielbranches zijn. Het is onze veronderstelling dat in deze profielbranches vergelijkbare fraudevormen voorkomen als in de branches die behoren tot de clusters.

Het onderzoek richtte zich vervolgens op het samenstellen van een fraude-index: een meetlat bestaande uit meerdere voorspellers waarmee we een indicatie kunnen krijgen van de mate waarin branches (ook) in de nabije toekomst fraudegevoelig zullen zijn. Uit het onderzoek blijken zes goede voorspellers van fraude: eerder geconstateerde regelovertreding, instabiliteit, crisis, de aanwezigheid van ex-fraudeurs met een zwakke binding, (kleine) omvang van de branche en het gebruik van buitenlandse rechtspersonen. Het bleek mogelijk met deze fraude-index en op basis van de gegevens over de jaren 2002 en 2003, de door de bijzondere opsporingsdiensten geconstateerde fraude in 2004 op brancheniveau te voorspellen. Gegeven dit resultaat hadden we de mogelijkheid alle branches te indexeren op hun fraudegevoeligheid. Dit resulteerde in een lijst van branches met een relatief hoge fraudegevoeligheid. Van deze lijst was drie vijfde reeds genoemd door de bijzondere opsporingsdiensten. De overige branches bleken profielbranches te zijn, uitgezonderd de branche Bedrijfseconomische en bedrijfsorganisatorische adviesbureaus. Een ander resultaat van het toepassen van de fraude-index was, dat er ook branches waren die wel door de bijzondere opsporingsdiensten zijn genoemd, maar een lage score hebben op de fraude-index. Wij veronderstellen dat die branches voor een toekomstbeeld van fraude minder relevant zullen zijn. Op basis van deze gegevens hebben we de hoog fraudegevoelige branches wederom statistisch geordend. Het resultaat daarvan was een clusterindeling van fraudevormen en branches waarop – gegeven de branche-eigenschappen en de hoge score op de fraude-index – het voorkomen en bestrijden van fraude zich in de nabije toekomst zou kunnen richten. Kortweg duiden we deze clusters aan met:

- De koppelbaas;
- De frauderende afnemer van arbeid;
- De grote-bouwfraudeur;
- De fraudeur in product- en bedrijfsvoering;
- De fraudeur in kennis en constructies;
- De dekmantelondernemer;
- De individuele fraudeur (niet gerelateerd aan branches).

In dit rapport geven we van elk van deze clusters een typerende beschrijving. De clusters onderscheiden zich onder meer naar de mate waarin zij (hoog) fraudegevoelig zijn. Gegeven de scores van branches op de fraude-index gelden als meest fraudegevoelige clusters: ‘De koppelbaas’, ‘De grote-bouwfraudeur’ en ‘De fraudeur in kennis en constructies’.

7.1.2 Oorzaken en motieven: determinanten van regelovertreding

De volgende stap in Fraude in Beeld was het beantwoorden van de waarom-vraag: wat zijn determinanten van het overtreden van regels door ondernemers? Daartoe hebben we ondernemers bevraagd die werkzaam zijn binnen die branches die deel uitmaken van de genoemde clusters. Daarnaast zijn ook ondernemers uit de branche Bedrijfseconomische en bedrijfsorganisatorische adviesbureaus geïnterviewd.

Uit het onderzoek blijkt dat ondernemers die werkzaam zijn binnen de verschillende clusters weinig verschillen in hun intentie tot regelovertreding. Ook als we kijken naar verschillende domeinen van wet- en regelgeving, zijn de verschillen gering: twee tot zeven procent van de ondernemers acht het waarschijnlijk zelf bewust ooit regels te overtreden. Daarbij gaat het om gedragingen als te weinig belasting opgeven, milieuregels overtreden, onrechtmatig toelagen,

subsidies of vergunningen aanvragen, import-, export- of transportregels overtreden, niet-toegestane middelen of stoffen of illegale software gebruiken, illegale werknemers in dienst hebben en personeel zwart uitbetalen.

Uit het onderzoek blijkt voorts dat vier factoren bepalend zijn voor het nalevingsgedrag van deze ondernemers. In volgorde van belangrijkheid zijn dat: een compliante interne norm, een compliante sociale norm, weinig mogelijkheden om regels te overtreden en veel afschrikking; in het onderzoek opgevat als een hoge pakkans en ernstige gevolgen daarvan. Het blijkt dat afschrikking alleen dan een bijdrage levert aan regelnaleving als er sprake is van non-compliante interne en sociale normen en de ondernemer mogelijkheden ziet om regels te overtreden. Grofweg geldt dit resultaat voor alle clusters, alsook voor alle in het onderzoek betrokken domeinen van wet- en regelgeving. Wel hebben we tussen clusters kleine verschillen vastgesteld in de mate waarin de vier factoren zich voordoen. Zo verschillen de clusters voor wat de sociale normen betreft: ondernemers uit het cluster 'De fraudeur en kennis en constructies' rapporteren vaker compliante sociale normen. Ook verschillen de clusters naar de mate waarin ondernemers afschrikking ervaren: ondernemers uit het cluster 'De koppelbaas' ondervinden minder afschrikking, terwijl ondernemers uit het cluster 'De fraudeur afnemer van arbeid' en 'De fraudeur in product- en bedrijfsvoering' juist meer afschrikking ervaren. Verschillen tussen domeinen zijn er ook, zij het in (nog) mindere mate.

7.1.3 Aanpak: handhavingsdoelen en -instrumenten

Vervolgens richtte het onderzoek zich op de handhaving. Aan de hand van een enquête onder handhavers zijn wij nagegaan welke handhavingsdoelen handhavers zich stellen, de mate waarin zij inschatten die doelen te realiseren, welke handhavingsinstrumenten zij onderscheiden, welke factoren ten grondslag liggen aan hun instrumentkeuze en wat hun perceptie is van de effectiviteit van die instrumenten. Hieruit blijkt dat handhavers vier doelen van handhaving onderscheiden. In volgorde van belang – dat wil zeggen: in volgorde van de mate waarin handhavers vermelden waarde te hechten aan dit doel – zijn dat: daders aanpakken, regelnaleving stimuleren, schade beperken en maatschappelijke veranderingen teweegbrengen. Over het geheel genomen blijkt er sprake van een discrepantie tussen de mate waarin handhavers zich doelen stellen en de mate waarin zij die doelen realiseren. In hun perceptie slagen handhavers er redelijk in om daders aan te pakken. Volgens hen is dat beduidend minder het geval voor het realiseren van regelnaleving. Op het niveau van de clusters constateren we kleine verschillen in de mate waarin handhavers zich doelen stellen en realiseren.

Een ander onderzoeksresultaat is een ordening van handhavingsinstrumenten. Daarbij kan een globaal onderscheid worden gemaakt tussen de traditionele instrumenten enerzijds en de alternatieve instrumenten anderzijds. Onder de traditionele instrumenten dienen het bestuursrechtelijke en het strafrechtelijke instrumentarium te worden begrepen. De laatste laat zich uitsplitsen naar twee specifieke instrumenten: 1) het voor de rechter brengen en 2) het aanbieden van een transactie of voorwaardelijk seponeren. Het alternatieve instrumentarium bestaat uit het toepassen van zachte dwangmiddelen, het publiek-privaat samenwerken en het toepassen van beleidsalternatieven. Voorts blijkt een verdere onderverdeling mogelijk van deze laatste drie instrumenten.

Bij de keuze van instrumenten laten handhavers zich in de eerste plaats leiden door het doel dat zij zich stellen. In de tweede plaats zijn het kenmerken van de handhaver/de handhavingsorganisatie die de keuze bepalen. Zo blijken de betrokken ministeries te verschillen in hun instrumentkeuze en zijn het vooral de kleinere diensten die een voorkeur hebben voor alternatieve instrumenten. Kenmerken van de doelgroep – meer specifiek: kenmerken van de onderscheiden clusters – blijken weinig invloed te hebben op de instrumenten die handhavers verkiezen.

Daarnaast constateren we dat handhavingsinstrumenten onderling verschillen in de mate waarin zij bijdragen aan het realiseren van gestelde doelen. De gepercipieerde effectiviteit ervan blijkt afhankelijk van het doel dat de handhaving zich stelt, alsook van de doelgroep/het cluster waarop de handhaving zich richt. Is het doel bijvoorbeeld het bevorderen van naleving, dan constateren we voor het cluster ‘De fraudeerende afnemer van arbeid’ een effectieve inzet van het instrument zachte dwang, terwijl bij het cluster ‘De fraudeur in kennis en constructies’ het instrument publiek-private samenwerking meer effectief zou zijn.

7.1.4 Dynamiek van fraudebeelden: toekomstscenario's

De laatste stap in Fraude in Beeld bestond uit een scenariostudie. Die studie richtte zich op het identificeren en ontwikkelen van enkele scenario's die uitdagende test- en denkomgevingen kunnen vormen ('food for thought'). Nadat wij sleutelonzekerheden hadden geduid en onvermijdelijke ontwikkelingen hadden gesignaleerd, is een scenariokader opgesteld. Van belang hierbij was de keuze voor twee dimensies:

- sociale binding: uiteenlopend van nationale solidariteit versus gefragmenteerde, kleinschalige binding;
- formaliteit van economische activiteiten: uiteenlopend van een sterk informele economie tot een gejuridiseerde contracteconomie.

Uiteindelijk resulteerde dit in een beschrijving van vier scenario's, hier kort aangeduid met Vrijstaat Oranje, Natuurlijk Nederland!, Gekleurde werelden en Wereldspel. Enerzijds betreffen deze toekomstbeelden diffuse situaties, anderzijds gaat het hier om omstandigheden waarin juist sprake is van internationaal zeer strikte wettelijke kaders. Vervolgens hebben we die vier beelden ingekleurd met clusters van branches en fraudevormen die over tien tot vijftien jaar in die samenlevingen het meest waarschijnlijk lijken. Het resultaat daarvan was als aanvulling op dat wat in de voorgaande onderzoeken van Fraude in Beeld reeds aan de orde is geweest, onder meer het signaleren van vormen van fraude zoals: zorgfraude, fraude door internetgebruik en vergaande virtualisering, het manipuleren van computerbestanden om (onder andere) identiteitsfraude te plegen, fraude met certificaten en keurmerken, contractfraude, corruptie en het wederrechtelijk fêteren van politici en ambtenaren. Daarnaast is het resultaat van deze studie een aanzet tot het benoemen van implicaties die de scenario's kunnen hebben voor handhaving. Zo wijst de studie op de beperkingen van straf- en bestuursrechtelijke interventies als de economie informaliseert (zoals het geval in Vrijstaat Oranje), virtualiseert of internationaliseert (zoals het geval in Wereldspel).

7.1.5 De tweede doelstelling: methodiekontwikkeling

Fraude in Beeld bestaat uit een trits van onderzoeken die tezamen een methodiek moeten opleveren om fraude in de toekomst te verkennen en te voorspellen. Oorspronkelijk was er sprake van acht onderzoeken. Gaandeweg is een onderzoek afgevallen – dit vanwege de beperkte bruikbaarheid van de onderzoeksresultaten van Group Decision Room-sessies – en zijn twee onderzoeken om praktische redenen samengevoegd (zie deelrapport III). Grofweg laat de methodiek zich indelen naar vier onderwerpen:

- verkenning en voorspelling van fraude (onderzoek 1, 2 en 5),
- vaststelling en toetsing van determinanten van frauduleus gedrag (onderzoek 3),
- meting van (het effect van) de aanpak van fraude (onderzoek 4) en
- toepassing van de onderzoeksresultaten in een proces van themakeuze (zie deelrapport III).

Voor wat de methodiekontwikkeling betreft leveren de onderzoeken die zich richten op fraude (1, 2, 5) drie methodologische resultaten/instrumenten op. Het eerste resultaat is een economisch profiel van branches waarbinnen de bijzondere opsporingsdiensten op dit moment belangrijke vormen van fraude vaststellen. Met dit instrument kunnen we profielbranches duiden: branches waarop de bijzondere opsporingsdiensten zich niet of in geringe mate richten, maar die qua economische eigenschappen overeenkomen met de branches waarop zij zich wel richten. Het tweede instrument als resultaat van Fraude in Beeld is de fraude-index, een instrument om branches te meten op hun fraudegevoeligheid. De toepassing daarvan levert bijvoorbeeld een top 100 op van fraudegevoelige branches. Als subresultaten levert de constructie van de index een zestal fraudevoorspellers op, alsook operationalisaties van theoretische concepten en (groepen van) variabelen om die concepten te meten. Het derde instrument omvat de vier scenario's: concrete beelden van toekomstige samenlevingen, inclusief trends en sleutelonzekerheden, die als inspirerende denkkaders kunnen dienen voor strategische verkenningen en discussies.

Het onderzoek dat zich richtte op de oorzaken van fraude (onderzoek 3) levert als methodologisch resultaat/instrument een vragenlijst op waarmee we een indruk kunnen krijgen van determinanten waarvan verondersteld wordt dat zij een rol spelen bij regelnaleving/-overtreding door ondernemers. Als resultante van de toepassing ervan verkregen we een verklaringsmodel (het ISMA-model): regelovertreding laat zich tot op zekere hoogte verklaren aan de hand van de aanwezigheid van non-compliance interne en sociale normen, mogelijkheden tot regelovertreding en meer of minder afschrikking. Concrete subresultaten van dit onderzoek zijn de geconstrueerde schalen om variabelen – zoals de intentie van ondernemers om regels te overtreden – te meten.

Het resultaat van het onderzoek dat zich richtte op de aanpak van fraude (onderzoek 4) levert een vragenlijst op waarmee indirect, namelijk via de inschatting van handhavers, een indruk kan worden gekregen van de effectiviteit van handhavinginstrumenten. Ook voor dit onderzoek geldt als subresultaat de gebruikte schaalconstructies.

Daarnaast gelden voor elk van deze onderzoeken de meer procesmatige resultaten. Zo is ervaring opgedaan met het proces van selectie en bevraging van handhavers en ondernemers, evenals met het gebruik van digitale vragenlijsten en bevraging via het internet en met het beschikbaar krijgen van geautomatiseerde gegevens van de bijzondere opsporingsdiensten en van de Belastingdienst.

7.2 Conclusies

7.2.1 Fraude en branches

Fraude verkend

Op basis van Fraude in Beeld kunnen we concluderen dat fraude de departementale domein-indeling ervan overstijgt. Er is sprake van enige overlap tussen de bijzondere opsporingsdiensten als het gaat om enkele fraudevormen en -methodieken en (vooral) de branches waarop zij zich richten. Meerdere diensten richten zich op subsidiefraude, op fraude die de integriteit betreft, alsook op instrumentele vormen van fraude (zoals sofinummerfraude en identiteitsfraude). Maar het is vooral de context waarbinnen fraude plaatsvindt – sectoren en branches – die zich doorgaans niet beperkt tot het werkterrein van één bijzondere opsporingsdienst. Zo vermelden alle bijzondere opsporingsdiensten dat zij belangrijke fraudevormen aantreffen binnen de sectoren Industrie, Particulieren en Handel in en reparatie van consumentenartikelen; een bevinding die overigens niet verwonderlijk is gezien de aandachtsgebieden van de bijzondere opsporingsdiensten. Ondanks die overlap beziet elke dienst fraude vanuit een eigen (departementaal) perspectief en hanteert daarbij deels een eigen taal. Het laatste doelt erop dat de diensten verschillende niveaus van abstractie gebruiken om fraude te duiden: wat de ene dienst aanduidt als fraudevorm, benoemt een andere dienst als fraudemethodiek en omgekeerd. Op basis van een statistisch geconstateerde samenhang tussen branches en fraudes resulteert Fraude in Beeld in een herordening van fraude. We concluderen dat het huidige werkdomein van de bijzondere opsporingsdiensten zich laat ordenen in tien clusters, waarbij het tiende cluster – De individuele fraudeur – een oneigenlijk cluster is. Dit omdat ‘De individuele fraudeur’ uitsluitend betrekking heeft op fraudevormen en -methodieken en niet op hiermee samenhangende branches.

Fraude voorspeld

Fraude in Beeld concludeert dat het mogelijk is om branches te signaleren die eenzelfde economisch profiel hebben als de branches waar de bijzondere opsporingsdiensten zich op richten, maar die tot nu toe – waarschijnlijk doorgaans als gevolg van beleidsmatige keuzes – amper binnen hun blikveld vielen: de profielbranches. Het is mogelijk dat zich binnen deze branches dezelfde fraudevormen en -methodieken zullen voordoen als binnen de branches waarop zij lijken. Als dat zo is – hieromtrent beschikken we nu niet over kennis – dan zouden deze branches van potentieel belang kunnen zijn voor de aandacht van de handhaving. Een andere belangrijke conclusie is dat fraude zich vooralsnog laat voorspellen naar de branche waar die zich zal voordoen; zij het binnen een beperkte tijdspanne. Dit als gevolg van de beperkte actualiteit van de gebruikte gegevens. De belangrijkste voorspeller daarbij is de mate waarin de bijzondere opsporingsdiensten eerder regelovertreding hebben geconstateerd. Dit betekent dat daar waar die diensten in het verleden fraude hebben vastgesteld, zij die bij ongewijzigde prioriteitenstelling ook in de toekomst kunnen aantreffen.

Als het gaat om het voorspellen van fraude, zijn inhoudelijke conclusies op basis van de scenariostudie niet aan de orde. Immers: scenario's voorspellen niet. Wel kunnen ze een handreiking bieden om gestructureerd de toekomst te beschouwen en daarop te anticiperen. Op basis van Fraude in Beeld kunnen we concluderen dat dit een bruikbare methode is om nieuwe inzichten, zoals mogelijke nieuwe vormen van fraude (zie 7.1.4), te genereren.

7.2.2 Oorzaken en motieven

‘Fraude is persoonlijk’ zou de conclusie kunnen zijn op basis van ons onderzoek onder ondernemers. Het blijkt immers dat de intentie tot regelovertreding amper afhankelijk is van het domein van wet- en regelgeving en dat het vooral de persoonsgebonden variabelen zijn – de interne en sociale normen – die de varantie in die intentie verklaren. Bovendien bleek dat de derde variabele uit het ISMA-model, namelijk de waargenomen mogelijkheden om regels te overtreden, eveneens persoonsgebonden is: ongeacht de verschillende domeinen van wet- en regelgeving ziet de ene ondernemer daartoe meer mogelijkheden dan de andere ondernemer. De vierde variabele, afschrikking, is pas van belang als de ondernemer en zijn omgeving zich kenmerken door non-compliance normen en hij voldoende mogelijkheden ziet om regels te overtreden. Andere variabelen, zoals de mate van binding aan branchegenoten, de kwaliteit van behandeling door handhavers, de omvang en omzet van het bedrijf en de financieel-economische situatie ervan, blijken aanzienlijk minder relevant voor het verklaren van verschillen in de intentie tot regelovertreding.

Voor zover het de centrale variabelen van het ISMA-model betreft, stelden we vast dat de verschillen tussen clusters duidelijker zijn dan de verschillen tussen domeinen van wet- en regelgeving. Ervan uitgaande dat hiervoor geen methodologische oorzaken zijn aan te wijzen concluderen we dat de clusterindeling voor het doen van onderzoek een vruchtbaarder indelingsprincipe is dan een indeling in domeinen van wet- en regelgeving. Ook deze conclusie onderschrijft de gedachte dat fraude persoonlijk is.

7.2.3 Handhaving

De resultaten van Fraude in Beeld doen vermoeden dat het ambitieniveau van handhavers hoog is maar niet altijd realistisch, in die zin dat er een discrepantie bestaat tussen de doelen die handhavers zich stellen en de mate waarin zij die doelen zeggen te realiseren. Daarnaast is de bevinding dat handhavingsdoelen, alsook de keuze van handhavingsinstrumenten vooralsnog niet lijken te refereren aan oorzaken van regelovertreding. Trekken we deze gedachtelijn door, dan constateren we een onderscheid tussen doelen van handhaving (gericht op determinanten van regelovertreding) en doelen van handhavingsorganisaties (meer gericht op visie en taakstelling).

Op basis van de resultaten van het onderzoek onder handhavers concluderen we dat de instrumentkeuze van handhavers vooral doelgericht is, dat wil zeggen: hun keuze wordt vooral bepaald door de doelen die handhavingsorganisaties zich stellen. Daarnaast wordt hun keuze bepaald door kenmerken van henzelf en van de organisatie waarin zij werkzaam zijn; een bevinding die een logisch gevolg is van het begrensde handelingsrepertoire van de bijzondere opsporingsdiensten. Wanneer een opsporingszaak zich voordoet, dient een opsporingsdienst immers het strafrechtelijke instrumentarium in te zetten. Beleidsalternatieven zijn dan niet aan de orde. Gezien dit resultaat concluderen we dat handhavers behoudend zijn in hun instrumentkeuze. Kenmerken van de doelgroep blijken amper van invloed op hun keuze. Samen met het gegeven dat determinanten van regelovertreding bij die keuze geen rol lijken te spelen, leidt dit tot de uitspraak dat de instrumentkeuze van handhavers een weinig responsieve keuze is.

De bevroegde handhavers zien vooral een toekomst voor traditionele handhavingsinstrumenten, dat wil zeggen: de inzet van het bestuurs- of strafrecht, hetgeen verklaarbaar is gezien hun achtergrond, maar niet in lijn met de effectiviteit van die instrumenten en determinanten van regelovertrading. We constateren dat de effectiviteit van handhavingsinstrumenten afhankelijk is van het doel dat de handhaver zich stelt en de doelgroep – lees: het cluster – waarop hij zich richt. Bij de keuze voor een specifiek doel, gericht op een specifiek cluster, hoort de inzet van specifieke instrumenten.

7.2.4 Methodiekontwikkeling

Het project Fraude in Beeld behelst een eerste poging een methodiek te ontwikkelen om een beeld te schetsen van actuele én toekomstige vormen van fraude, om aanwijzingen te geven voor een effectieve handhaving en om informatie te genereren voor strategische beleidskeuzes (thema's). Dit alles op een onderzoeksterrein dat – zeker empirisch gezien – een relatief onontgonnen terrein is. Bovendien liep in dit project de toepassing van de methodiek gelijk op met de ontwikkeling ervan; voorwaar een situatie die om doelmatigheidsredenen niet te voorkomen was maar binnen de wetenschap geen schoonheidsprijs verdient. Die situatie maakt Fraude in Beeld tot een onzekere en gedurfde onderneming.

Gegeven de resultaten en instrumenten die Fraude in Beeld heeft opgeleverd, alsook de toepasbaarheid en bruikbaarheid daarvan (zie Deel III), concluderen we dat de bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket met Fraude in Beeld als methodiek een stap voorwaarts hebben gezet op hun weg naar een slimmere handhaving. Dat betekent niet dat de methodiek reeds volgroeid is. De ervaring die we met deze ruwe en eerste versie van Fraude in Beeld hebben opgedaan biedt de mogelijkheid en geeft ook de noodzaak aan om de methodiek verder te ontwikkelen en bij te stellen. Vooralsnog plaatsen we op basis van die ervaring de volgende, vijf belangrijkste methodologische kanttekeningen bij Fraude in Beeld.

Een zuinige start

De combinatie van een verkenning van het onderzoeksveld op basis van zachte gegevens (onderzoek 1) en een exploratie daarvan op basis van hardere gegevens (onderzoek 2) is een benadering die binnen de wetenschap gebruikelijk is en met succes wordt toegepast. Dit neemt niet weg dat we kanttekeningen kunnen plaatsen bij de – vooral doelmatige – keuze om in onderzoek 1 uitsluitend de bijzondere opsporingsdiensten te bevroegen naar hun mening over welke belangrijkste vormen van fraude binnen welke branches plaatsvinden. Weliswaar gebiedt de eis van zuinigheid spaarzaam om te gaan met de omvang van respondentgroepen, maar de keuze voor deze respondenten heeft wel tot gevolg dat vooral een repressief (ambtelijk) beeld wordt geschetst van fraude. Op een later moment verbreden we dit beeld door de bevroeging van ondernemers (onderzoek 3) en andere handhavers (onderzoek 4), maar daarmee voorkomen we niet dat de meer horizontale vormen van fraude vermoedelijk onderbelicht blijven.

Dit plaatst ook het achterhalen van profielbranches in een wat ander daglicht. Dat we profielbranches vinden, kan het gevolg zijn van een te zuinige uitvoering van onderzoek 1. In haar huidige vorm blijft de methodiek een antwoord schuldig op de vraag waarom de bijzondere opsporingsdiensten deze branches niet hebben genoemd; een vraag die zeker moet worden beantwoord voordat de handhaving haar instrumenten hierop richt.

Daarnaast kunnen we kanttekeningen plaatsen bij de mate waarin het eerste onderzoek herhaalbaar is. Gegeven de beperkte omvang van de respondentgroep kunnen bij vervolgmetingen mutaties binnen die groep ervoor zorgen dat de uitkomsten sterk afwijken van deze eerste meting; niet omdat de aard en omvang van fraude zijn veranderd, maar omdat het anderen zijn die de vragen beantwoorden.

Insteek op brancheniveau

Fraude in Beeld heeft fraude geordend naar de branches waar die plaatsvindt. Dit betekent dat fraude is ingedeeld naar een andere dimensie dan de tot nu toe gebruikelijke. Zoals uit de beschrijving van resultaten mag blijken is dit een vruchtbare ordening, maar het is niet zonder gevolg. Fraudevormen die in alle branches voorkomen zijn in de clusteranalyse immers buiten beschouwing gelaten. Juist die vormen zouden voor de handhaving relevant kunnen zijn, bijvoorbeeld omdat de maatschappelijke schade ervan juist groot kan zijn. Voor de insteek op branches hebben we gekozen omdat fraude doorgaans het gedrag van ondernemers betreft en gegevens op brancheniveau relatief eenvoudig te verkrijgen zijn. Of deze dimensie de juiste is in die zin dat fraude zich op dat niveau het beste laat verklaren, is ons niet bekend. Gegeven onze conclusie dat fraude persoonlijk is, is het bijvoorbeeld mogelijk dat een ordening op het niveau van de individuele persoon meer verklarende waarde heeft. Het was wenselijk geweest voorafgaand aan Fraude in Beeld een kwantitatieve studie te verrichten naar het ordeningsprincipe waarmee en het niveau waarop fraude het beste te verklaren is.

Respondentkeuze

Niet alleen bij de respondentkeuze van onderzoek 1, maar ook bij de keuze van respondenten van de onderzoeken 3 en 4 kunnen we kanttekeningen plaatsen. Vooralsnog beschikken we slechts in zeer geringe mate over achtergrondgegevens van respondenten die niet aan het onderzoek deelnamen (non-response). Het antwoord op de vraag waarom zij niet deelnamen is relevant voor de bruikbaarheid van de gegevens en de interpretatie van de resultaten. Nu beantwoordt de methodiek die vraag niet.

De selectie van handhavers (onderzoek 4) is voor een belangrijk deel overgelaten aan de betrokken diensten en heeft daardoor buiten ons blikveld plaatsgevonden. Doordat de respondenten niet aselekt zijn gekozen, zijn er vraagtekens te plaatsen bij de representativiteit van de gegevens.

Theoretische uitgangspunten

De selectie van variabelen die mogelijk verband houden met regelovertreding/-naleving is geïnspireerd op enkele basale, soms tegenstrijdige criminologische uitgangspunten. Nieuwe theoretische ontwikkelingen en meer specifieke sociaalwetenschappelijke noties zijn buiten beschouwing gebleven. De theoretische basis van Fraude in Beeld is daarmee een povere. Dit heeft zijn weerslag op de houdbaarheid van onze operationalisaties. Bovendien is hiervan een logisch gevolg dat resultaten van Fraude in Beeld amper kunnen bijdragen aan theorievorming. Wel geven de resultaten de noodzaak aan om de gevonden verklarende variabelen van het ISMA-model verder te expliciteren en te onderzoeken. Die variabelen, zoals de interne en sociale normen, zijn als verklarend principe niet bijster informatief. Zeker in een context waarbinnen onderzoeksresultaten vertaald dienen te worden naar het handelingsrepertoire van

handhavers, is het noodzakelijk minder abstracte verklaringen te genereren voor regelovertreding door ondernemers.

Gegevensbestanden

Fraude in Beeld maakt onder andere gebruik van gegevens van de bijzondere opsporingsdiensten. Voor die gegevens konden we slechts beperkt een beroep doen op de geautomatiseerde gegevensbestanden die binnen elk van de diensten aanwezig zijn. Een welhaast triviale verklaring hiervoor is dat die bestanden zijn opgezet met het oog op bewijsvergaring en bestuurlijke verantwoording en niet voor het doen van wetenschappelijk onderzoek. Bovendien zijn relevante, veelal kwalitatieve gegevens lang niet altijd opgenomen in bestanden. Daarnaast komt het voor dat de actualiteit van de gegevens te wensen over laat. Zo konden we bij het samenstellen van het branchebestand (onderzoek 2) nog niet beschikken over gegevens over het jaar 2005. Dit had gevolgen voor het (gematigd) voorspellende karakter van Fraude in Beeld. Een specifiek knelpunt betreft het gebruik van branchegegevens die door de Belastingdienst zijn verstrekt. Doordat deze dienst een andere branche-indeling hanteert dan de gebruikelijke SBI-code, zijn gegevens over branches niet altijd vergelijkbaar. Bij de vertaling van codes van de Belastingdienst naar SBI-codes en vice versa loopt men daardoor de kans relevante informatie te verliezen.

7.3 Implicaties

7.3.1 Implicaties voor kennis- en methodiekontwikkeling

De voorspellende waarde van Fraude in Beeld kan pas worden bepaald als de toekomst daar is. Een algemene aanbeveling is dan ook op termijn daarnaar onderzoek te (laten) verrichten.

Uit de beschreven kanttekeningen bij de (zuinige) start van Fraude in Beeld volgt de aanbeveling onderzoek 1 in zijn opzet en uitvoering te herzien teneinde tegenwicht te bieden tegen de selectiviteit van de gegevens en de eenzijdige belichting van fraude die hiervan het gevolg is. We doelen daarmee in het bijzonder op de aard en omvang van de respondentgroep en – hiermee samenhangend – het gebruik van een digitale vragenlijst als onderzoeksinstrument. Te overwegen valt de respondentgroep uit te breiden naar andere handhavers, alsook – en vooral – naar gremia buiten de overheid, zoals advocaten en private bestrijders van (horizontale) fraude. Ook het bevragen van (ex-)fraudeurs is – ondanks methodologische beperkingen – een optie.

Kiest men voor een andere en meer omvangrijke groep respondenten, dan is het noodzakelijk te bezien of ook in die situatie een digitale vragenlijst een passend instrument is. Voorstelbaar is dat interviews meer resultaat zullen opleveren; waarbij we overigens direct opmerken dat het probleem van de herhaalbaarheid van onderzoek 1 ook in die situatie blijft bestaan. In ieder geval zal hernieuwd onderzoek ook moeten belichten waarom respondenten geen gewag maken van branches die zijn aan te merken als profielbranches (voor zover daarvan dan nog sprake is).

Zoals opgemerkt heeft Fraude in Beeld gebruikgemaakt van een relatief willekeurige set van economische en criminologische variabelen voor het construeren van respectievelijk brancheprofielen en de fraude-index, zonder een voorstudie naar (sets van) variabelen met de grootste voorspellende waarde. De aanbeveling die hieruit volgt, is te bevorderen dat hiernaar alsnog een studie wordt verricht.

Eenzelfde redenering gaat op voor de keuze van de dimensie: Fraude in Beeld ordent naar de dimensie van branches. Het is mogelijk dat aan de hand van een andere dimensie, zoals een meer persoonsgebonden dimensie, meer variantie kan worden verklaard. Hieruit volgt de aanbeveling een kwantitatieve studie te laten verrichten die antwoord geeft op de vraag: met welk ordeningsprincipe en op welk niveau is fraude het beste te verklaren?

De losse verbinding tussen Fraude in Beeld en sociaalwetenschappelijke theorieën maakt dat Fraude in Beeld amper bijdraagt aan theoretische ontwikkeling. Uiteraard is theorieontwikkeling geen doel op zich, in ieder geval niet van dit project. Theorievorming is echter wel noodzakelijk voor verder onderzoek op dit vrijwel onontgonnen terrein. Het ISMA-model dat Fraude in Beeld oplevert, heeft weinig verklarende waarde, maar geeft wel een richting aan voor theoretische en empirische verdieping. Aanbeveling is de informatieve waarde van het model te verhogen door nadere studies naar de variabelen van dit model. Een voorbeeld hiervan kan zijn een studie te verrichten naar kenmerken van ondernemers en van de context waarin zij (wederrechtelijk) handelen om de aanwezigheid van non-compliance interne en/of sociale normen te verklaren.

De beschreven knelpunten aangaande de gebruikte gegevens van de bijzondere opsporingsdiensten leiden tot de wens om bestaande geautomatiseerde gegevensbestanden beter te kunnen benutten voor het doen van sociaalwetenschappelijk onderzoek. Ook informatie en gegevens die niet in bestanden van die diensten zijn vastgelegd, maar bijvoorbeeld alleen in dossiervorm bestaan of in bestanden van anderen, kunnen relevant zijn voor onderzoek naar de aard en omvang van fraude. Op dit ogenblik is echter voor niemand duidelijk wat voor de uitvoering van onderzoek naar fraude de waarde is van die informatie of die gegevens. Dit leidt eenvoudig tot een onderschatting of juist een overschatting van bijzondere opsporingsdiensten als bron voor onderzoeksdoeleinden.

Als we ervan uitgaan dat de bijzondere opsporingsdiensten vergelijkbare onderzoeksbehoeften kennen, dan biedt die situatie de mogelijkheid om gezamenlijk de informatiepositie van die diensten – hier beperkt tot informatie/gegevens die relevant kunnen zijn voor het beantwoorden van aard- en omvangvragen betreffende fraude – in kaart te brengen. Het is niet ondenkbaar dat dit ook de mogelijkheid biedt de synergie tussen de (onderzoekers van de) diensten te bevorderen, waardoor bijvoorbeeld het koppelen van bestanden meer realiteit kan worden. In het verlengde hiervan merken we op dat integrale kennisvergaring de mogelijkheid biedt tot een meer integrale aanpak van fraude te komen.

Fraude in Beeld heeft nu een sterk kwantitatief karakter. Wat het abstractieniveau betreft is bij deze eerste versie van Fraude in Beeld gekozen voor een concrete start, een abstract vervolg, om vervolgens te komen tot een concrete toepassing. Vanuit de handhavingspraktijk kan daarop de kritiek zijn dat Fraude in Beeld maar moeizaam leidt tot concrete handreikingen en logische generalisaties die het inzicht in en begrip van fraude kunnen bevorderen. Het is

denkbaar dat een meer kwalitatieve start op een hoog abstractieniveau, gevolgd door een concrete onderbouwing en inkleuring van abstracte resultaten, de vertaalslag van de onderzoeksresultaten naar een meer concreet, beleidsmatig niveau kan bevorderen. Een scenariostudie – nu niet aan het einde maar aan het begin van Fraude in Beeld – gericht op het duiden van megatrends kan een voorbeeld zijn van zo'n kwalitatieve start.

7.3.2 Implicaties voor handhaving

Wanneer handhaving streeft naar een instrumentkeuze die aansluit bij oorzaken van regelover-treding (ofwel: een responsieve handhaving) volgt uit Fraude in Beeld een handhaving die te typeren is als:

- een getrapte handhaving;
- een clusterspecifieke handhaving;
- een handhaving die zich richt op (groepen van) personen;
- een handhaving die interdepartementaal en integraal van aard is.

Een *getrapte handhaving* sluit aan bij de gevonden determinanten van regelover-treding. Dit betekent dat wanneer ondernemers zich kenmerken door compliante interne normen handhaving zich kan beperken tot het monitoren van nalevinggedrag (eerste niveau). Ontbreekt het aan zo'n interne norm, maar is er wel sprake van compliante sociale normen, dan volstaat de inzet van 'zachte' handhavingsinstrumenten, zoals de inzet van beleidsalternatieven (tweede niveau). Ontbreken compliante interne én sociale normen maar ervaren ondernemers weinig mogelijkheden om regels te overtreden, dan zal de handhaving zwaardere instrumenten moeten inzetten (derde niveau), dat wil zeggen zachte instrumenten die in de rug worden gesteund door het recht (zachte dwangmiddelen). Tot slot kan de situatie zich voordoen waarin sprake is van non-compliante interne en sociale normen en ondernemers mogelijkheden zien voor het overtreden van regels. In combinatie met alternatieve instrumenten kunnen dan de handhavingsinstrumenten worden ingezet die te groeperen zijn onder de noemer afschrikking: het bestuursrecht of het strafrecht (vierde niveau). Wanneer het doel van handhaving is regelnaleving te bevorderen, impliceert Fraude in Beeld dus een zuinig gebruik van traditionele handhavingsinstrumenten en altijd in combinatie met alternatieve instrumenten. In het bijzonder gaat het daarbij om instrumenten die zich richten op het bevorderen van compliante interne normen, compliante sociale normen en/of het minimaliseren van mogelijkheden tot regelover-treding.

Een *clusterspecifieke handhaving* vloeit voort uit de bevinding dat, voor zover het de centrale variabelen van het ISMA-model betreft, de verschillen tussen clusters duidelijker zijn dan de verschillen tussen domeinen van wet- en regelgeving. De ordening van het fraudedomein in clusters is daarmee – in ieder geval voor het doen van sociaalwetenschappelijk onderzoek naar fraude – een vruchtbaarder ordening dan een ordening naar domeinen van wet- en regelgeving. Het is denkbaar dat deze ordening ook uitgangspunt kan zijn voor de aanpak van fraude door de bijzondere opsporingsdiensten.

Een handhaving die zich richt op (*groepen van*) *personen* sluit aan bij onze constatering dat fraude persoonlijk is. Het zijn immers vooral persoonsgebonden variabelen – interne en sociale

normen en de ervaren mogelijkheden tot regelovertreding – die samenhangen met de intentie van ondernemers om regels na te leven.

Fraude in Beeld impliceert bovendien een handhaving die *interdepartementaal en integraal* van aard is. Het onderzoek wijst er immers op dat fraude de departementale domeinindeling ervan overstijgt en dat er sprake is van overlap tussen de bijzondere opsporingsdiensten als het gaat om enkele fraudevormen en vooral de branches waarop zij zich richten. De context van fraude (branches) beperkt zich doorgaans niet tot het werkkterrein van één bijzondere opsporingsdienst. Enkele specifieke onderwerpen waarvoor enige overlap geldt en waarvoor integrale handhaving dus bij uitstek de aangewezen weg lijkt, zijn (EU-)subsidiefraude, fraude die de integriteit betreft, alsook instrumentele vormen van fraude, zoals sofnummerfraude en identiteitsfraude.

Andere implicaties van Fraude in Beeld voor handhaving zijn de volgende:

- Wanneer handhaving preventie nastreeft en een proactieve opstelling preferert, impliceert dat de noodzaak om op gezette tijden een indruk te krijgen van de mate waarin onderdelen van de fraude-index – de indicatoren – zich voordoen. In die zin zijn de indicatoren op te vatten als alarmbellen. Wanneer het bevorderen van regelnaleving het uitgangspunt is, kan Fraude in Beeld voorzien in die alarmbellen en als zodanig bestaande risicoanalysemodellen aanvullen of vervangen. Zo kan het signaleren van een instroom in een branche van branchevreemde, zwakgebonden ex-fraudeurs de handhaving attenderen op een mogelijke toename van fraude in die branche. Om het mogelijk te maken die alarmbel te laten rinkelen, zou de handhaving specifiek met betrekking tot deze indicator na afdoening van (straf)zaken meer aandacht kunnen besteden aan het monitoren van ex-fraudeurs (nazorg, reclassering).
- Voorwaarden voor een effectieve handhaving zijn onder meer het expliciteren van realistische doelstellingen en de inzet van passende, effectieve instrumenten. Dit betekent ook dat handhavers zich bewust zijn van een mogelijke discrepantie tussen gestelde en gerealiseerde doelen, dat zij kunnen beschikken over instrumenten waarmee die discrepantie zichtbaar wordt (evaluatie, effectmeting) en dat zij daarvan kunnen en willen leren (bevorderen lerend vermogen). Daarbij kan voor het meten van effecten gebruik worden gemaakt van de fraude-index, in het bijzonder van die onderdelen/indicatoren die niet zijn gelieerd aan handhaving en geconstateerde fraude.
- Als resultaat van het ontwikkelen en toepassen van de fraude-index geeft Fraude in Beeld een overzicht van branches waarvan wij veronderstellen dat die meer fraudegevoelig zijn dan andere branches. Dit resultaat impliceert dat wanneer de bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket zich willen richten op meest fraudegevoelige gebieden, een beperkte bijstelling van hun blikrichting aan de orde is.

Literatuur

- Aalders, M. en Niemeijer, B.** (1999). Zelfregulering en reflexief recht. In Chris Coolsma en Mark Wiering (red.), *Handhaving in stukken. Beschouwingen over theorie en praktijk van de handhaving van recht*. Amsterdam: SISWO, 75-114.
- Aalders, M. en Wilthagen, T.** (1997). Moving Beyond Command and Control: Reflexivity in the Regulation of Occupational Safety and Health and the Environment. *Law and Policy*, 19, 4, 415-443.
- Aiken, L.S. en West, S.G.** (1991). *Multiple regression: testing and interpreting interactions*. Newbury Park, CA: Sage.
- Ajzen, I. en T.J. Madden** (1986). Prediction of goal-directed behavior: Attitudes, intentions, and perceived behavioral control. *Journal of Experimental Social Psychology*, 22, 453-474.
- Ajzen, I. en Fishbein, M.** (1980). *Understanding attitudes and predicting social behavior*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Akers, Ronald L.** (1996). Is differential association/social learning cultural deviance theory? *Criminology*, 34, 2, 229.
doi:10.1111/j.1745-9125.1996.tb012
- Akers, Ronald L.** (1998). *Social Learning and Social Structure: A General Theory of Crime and Deviance*. Boston: Northeastern University Press.
- Allingham, M.G. en Sandmo, A.** (1972). Income tax evasion: a theoretical analysis. *Journal of Public Economics*, 1, 323-338.
- Alm, J., McClelland, G.H. en Schulze, W.D.** (1999). Changing the social norm of tax compliance by voting. *Kyklos*, 52, 141-171.
- Andreoni, J., Erard, B. en Feinstein, J.** (1998). Tax compliance. *Journal of Economic Literature*, 36, 818-860.
- Asch, S. E.** (1956). Studies of independence and conformity: A minority of one against a unanimous majority. *Psychological Monographs*, 70 (Whole no. 416).
- Ayres, I. en Braithwaite, J.** (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. New York: Oxford University Press.
- Bandura, A.** (1997). *Self-efficacy: The exercise of control*. New York: W.H. Freeman.
- Bardach, E. en Kagan, R.A.** (1982). *Going by the book: The problem of regulatory unreasonableness*. Philadelphia: Temple University Press.
- Becker, G.S.** (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*, 76, 169-217.
- Becker, H.** (1963). *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*. New York: Free Press.
- Belastingdienst** (2004). *Project Balans in het strafrecht. Balans in de strafrechtketen*. Interne Nota. Utrecht: Belastingdienst/Centrum voor proces en productontwikkeling.
- Berg, E.A.I.M. van den** (2002). *Organisatiecriminaliteit. Aard, achtergronden en aanpak*. Onderzoeksnotitie nr. 8. Den Haag: WODC.
- Boek, J. en Visser, R.** (2004). *Handhaven eerst kiezen, dan doen: Spanningsvelden in de handhaving*. Expertisecentrum Rechtshandhaving. Den Haag: Ministerie van Justitie.

- Bohnet, I., Frey, B.S. en Huck, S.** (2001). More order with less law: on contract enforcement, trust and crowding. *American Political Science Review*, 95, 131-144.
- Bovenkerk, F.** (2003). *Misdaadprofielen*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Braithwaite, J.** (2003). Does restorative justice work? (p. 320-352). In G. Johnstone (ed), *A Restorative Justice Reader: Texts, Sources, Context*. Devon: Willan Publishing..
- Braithwaite, J.** (2003). Large business and the compliance model (p. 177-202). In V. Braithwaite (ed), *Taxing Democracy: Understanding Tax Avoidance and Evasion*. Aldershot: Ashgate.
- Braithwaite, J.** (2003). Restorative justice and corporate regulation (p. 161-172). In E.G.M. Weitekamp en H.J. Kerner (eds), *Restorative Justice in Context: International Practice and Directions*. Devon: Willan Publishing.
- Braithwaite, J.** (2003). Through the eyes of the advisers: A fresh look at high wealth individuals (p. 245-270). In V. Braithwaite (ed), *Taxing Democracy: Understanding Tax Avoidance and Evasion*. Aldershot: Ashgate.
- Braithwaite, J., Braithwaite, V. en Ahmed, E.** (2006). Reintegrative shaming (p. 286-295). In S. Henry en M. Lanier (eds), *The Essential Criminology Reader*. Westview Press, Cambridge.
- Braithwaite, V.** (2003). A New Approach to Tax Compliance. In Valerie Braithwaite (ed) In *Taxing Democracy*. Aldershot: Ashgate.
- Braithwaite, V.** (2003). Perceptions of who's not paying their fair share. *Australian Journal of Social Issues*, 38, 335-362.
- Braithwaite, V. en Braithwaite, J.** (2001). *An evolving compliance model for tax enforcement*.
- Brooks, N. en Doob, A.N.** (1990). Tax evasion: searching for a theory of compliant behavior. In M.L. Friedland (ed), *Securing compliance: seven case studies*. Toronto: University of Toronto Press.
- Bruinsma, G.J.N., Bunt, H.G. van de, en Hean Marshall, I.** (2001). *Met het oog op de toekomst; verkenning van kennisvragen over misdaad en misdaadbestrijding in 2010*. Den Haag: Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid. AWT-achtergrondstudies, nr. 24.
- Burgess, Robert en Akers, Ronald L.** (1966). *A Differential Association Reinforcement Theory of Criminal Behavior*. *Social Problems*, 14, 363-383.
- Burkett, S.R., en Ward, D.A.** (1993). A note on perceptual deterrence, religiously based moral condemnation and social control. *Criminology*, 31, 119-134.
- Cialdini, R.B., en Goldstein, N.J.** (2004). Social influence: Compliance and conformity. *Annual Review of Psychology*, 55, 591-621.
- Cialdini, R.B.** (1989). Social motivations to comply: norms, values and principles (p. 200-227). In J.A. Roth, J.T. Scholz en A.D. Witte (eds), *Taxpayer compliance Volume 1: an agenda for research*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Cialdini, R.B.** (2001). *Influence; Science and Practice*. Needham Heights: Allyn en Bacon.
- Cialdini, R.B., Reno, R.R. en Kallgren, C.A.** (1990). A focus theory of normative conduct: recycling the concept of norms to reduce littering in public places. *Journal of Personality and Social Psychology*, 58, 1015-1026.
- Cohen, A.** (1965). The Sociology of the Deviant Act: Anomie Theory and Beyond. *American Sociological Review*, 30, 5-14.

- Coolsma, C. en Wiering, M.** (2001). *Handhaving in stukken; Beschouwing over theorie en praktijk van de handhaving van recht*. SISWO/VSR-reeks, nr. 4. Amsterdam.
- De Juan, A., Lasheras, M.A. en Mayo, R.** (1994). Voluntary tax compliant behavior of Spanish income tax payers. *Public Finance*, 49, 90-105.
- Denkers, A.** (2001). *Eens een dief...*. Intern Rapport. Haarlem: FIOD-ECD.
- Denkers, A., Meer, M. van der, en Bommel, M. van** (2003). *Normen of dreiging: drie experimenten*. Intern rapport. Haarlem: Belastingdienst/FIOD-ECD.
- Dodd, N., Hutter, B.** (2000). Geopolitics and the Regulation of Economic Life. *Law and Policy*, 22, 1, 1-24.
- Emans, B.J.M., Munduate L., Klaver, E. en Vliert, E. van de** (2003). Constructive consequences of leaders' forcing influence styles. *Applied Psychology: International Review*, 52, 36-54.
- Feld, L.P. en Frey, B.S.** (2002). Trust breeds trust: how taxpayers are treated. *Economics of Governance*, 3, 87-99.
- Fischer, C.M., Wartick, M. en Mark, M.M.** (1992). Detection probability and taxpayer compliance: a review of the literature. *Journal of Accounting Literature*, 11, 1-46.
- Frey, B.S.** (2003). *The role of deterrence and tax morale in taxation in the European Union*. Jelle Zijlstra Lecture 2002. Wassenaar: NIAS.
- Friedman, T. L.** (2005). *The World is Flat: A Brief History of the Twenty-first Century*. Farrar, Straus & Giroux.
- Goffman, E.** (1963). *Stigma*. Englewood Cliffs N.J: Prentice-Hall Inc.
- Goslinga, S., Denkers, A. en Verboon, P.** (2004). *Afschrikking en regelgeving*. Paper gepresenteerd op het ASPO-congres te Amsterdam, december 2004.
- Gottfredson, M.R. and Hirschi, T.** (1990). *A General Theory of Crime*. Stanford: Stanford University Press.
- Grabosky, P.N.** (1995). Regulation by Reward: On the Use of Incentives as Regulatory Instruments. *Law and Policy*, 17, 257-82.
- Grabosky, P.N. en Braithwaite, J.** (1986). *Of Manners Gentle*. Melbourne: Oxford University Press.
- Grasmick, H.G. en Bursik, R.J.** (1990). Conscience, significant others, and rational choice: Extending the deterrence model. *Law en Society Review*, 24, 837-861.
- Griffiths, J.** (1998). De effectiviteit van het recht. Is rechtspluralisme een deel van het probleem of is het een deel van de oplossing? In G. Anders, S. Bloemink en N.F. van Manen, *De onvermijdelijkheid van rechtspluralisme*. Amsterdam: Ars Aequi Libri, Paul Scholten Instituut.
- Gunningham, N. en Grabosky, P.** (1998). *Smart Regulation. Designing Environmental Policy*. Oxford: Clarendon Press.
- Hasseldine, D.J., Kaplan, S.E. en Fuller, L.R.** (1994). Characteristics of New Zealand tax evaders: A note. *Accounting en Finance*, 34, 79-93.
- Hawkins, K.** (1984). *Environment and Enforcement: Regulation and Social Definition of Pollution*. Oxford: Clarendon Press.
- Hessing, D.J., Elffers, H. en Weigel, R.H.** (1988). Exploring the limits of self-reports and reasoned action: an investigation of the psychology of tax evasion behavior. *Journal of Personality and Social Psychology*, 54, 405-413.
- Hirschi, T.** (1969). *Causes of Delinquency*. Berkeley: University of California Press.

- Hughes, O.E.** (1994). *Public Management and Administration*. Houndmills: Macmillan Press.
- Huisman, W.** (2001). *Tussen winst en moraal. Achtergronden van regelnaleving en regelovertreding door ondernemingen*. Den Haag: Boom Juridisch.
- Huisman, W. en Beukelman, A.** (in voorbereiding). *Invloeden op naleving van wettelijke regels door bedrijven. Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*.
- Hutter, B.M.** (1997). *Compliance: Regulation and environment*. Oxford: Clarendon Press.
- Job, J.** (2006). *Culture change in three taxation administrations: From command-and-control to responsive regulation*. Presentatie Handhaving en Gedrag, Leiden.
- Job, J. en Honaker, D.** (2003). Short-term Experience with Responsive Regulation in the Australian Taxation Office. In Valerie Braithwaite (ed), *Taxing Democracy*. Aldershot: Ashgate.
- Job, J., Stout, A. en Smith, R.** (2006) (forthcoming). *Culture change in three taxation administrations: From command-and-control to responsive regulation*. Special issue Law and Policy.
- Kagan, R.A. en Scholz, J. T.** (1984). The ‘Criminology of the Corporation’ and Regulatory Enforcement Strategies (p. 37-66). In K. Hawkins en J.M. Thomas (eds.), *Enforcing Regulation*. Boston/Den Haag: Kluwer-Nijhoff.
- Kelman, H.C.** (1961). Processes of opinion change. *Public Opinion Quarterly*, 25, 57-78.
- Kirchler, E.** (2005). *Tax compliance: Economic-psychological research on tax evasion, tax avoidance and tax compliance*. Unpublished manuscript. Austria: University of Vienna.
- Klepper, S. en Nagin, D.** (1989). Tax compliance and perceptions of the risk of detection and criminal prosecution. *Law and Society Review*, 23, 209-240.
- Klepper, S. en Nagin, D.** (1989). The criminal deterrence literature: implications for research on taxpayer compliance (p. 126-155). In J.A. Roth en J.T. Scholz (eds), *Taxpayer compliance, Vol. 2: social science perspectives*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- KLPD/DNRI** (2005). *Nationaal dreigingsbeeld*. Den Haag.
- Koslowsky, M., Schwarzwald, J. en Ashuri, S.** (2001). On the relationship between subordinates’ compliance to power sources and organisational attitudes. *Applied Psychology: International Review*, 50, 455–76.
- Lanier, M.M. en Henry, S.** (1998). *Essential Criminology*. Westview: Boulder.
- Lederman, L.** (2003). The interplay between norms and enforcement in tax compliance. *Ohio State Journal*, 64, 1453-1514.
- Lipsky, M.** (1980). *Street Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Merton, R.** (1968). *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press.
- Milgram, S.** (1963). Behavioral study of obedience. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, Vol. 67, 371-378.
- Milgram, S.** (1974). *Obedience to authority*. New York: Harper en Row.
- Milgram, S.** (1983). *Obedience to Authority: An Experimental View*. New York: Harper/Collins.
- Moerland, H. en Rovers, B.** (2000). *Criminaliteitsanalyse in Nederland*. 's-Gravenhage: Elsevier.
- Murphy, K.** (2003). An examination of taxpayers’ attitudes towards the Australian tax system: Findings from a survey of tax scheme investors. *Australian Tax Forum*, 18, 2, 209-242.

- Murphy, K.** (2004). The role of trust in nurturing compliance: a study of accused tax avoiders. *Law and Human Behavior*, 28, 187-209.
- Nielsen, V.L.** (2006). Are Regulators Responsive? *Law en Policy*, 28, 3, 395-416.
- Parker, C. en Braithwaite, J.** (2003). Regulation (p. 119-145). In P. Cane en M. Tushnet (eds), *The Oxford Handbook of Legal Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Paternoster, R. en Simpson, S.** (1996). Sanction threats and appeals to morality: Testing a rational choice model of corporate crime. *Law and Society Review*, 30, 549-583.
- Pligt, J. van der, Koomen, W. en Harreveld, F. van** (in voorbereiding). *Bestrafen, belonen en beïnvloeden. Een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving*.
- Raven, B.H., Schwarzwald, J. en Koslowsky, M.** (1998). Conceptualizing and measuring a power/interaction model of interpersonal influence. *Journal of Applied Social Psychology*, 28, 307-22.
- Reiss, A.J. Jr.** (1984). Consequences of compliance and deterrence models of law enforcement for the exercise of police discretion. *Law and Contemporary Problems*, 47, 83-122.
- Reno, B., Cialdini, R. B. en Kallgren, R.R.** (1993). The transsituational influence of social norms. *Journal of Personality and Social Psychology*, 63, 104-112.
- Roth, J.A., Scholz, J.T. en Witte, A.D.** (eds.) (1989). *Taxpayer compliance Volume 1: an agenda for research*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Saltzman, L.E., Paternoster, R., Waldo, G.P. en Chiricos, T.G.** (1982). Deterrent and experiential effects: the problem of causal order in perceptual deterrence research. *Journal of Research on Crime and Delinquency*, 19, 172-189.
- Saul, R.** (2005). *The Collapse of Globalism: And the Reinvention of the World*. New York: Overlook.
- Schnabel, P.** (2000). Een sociale en culturele verkenning voor de langere termijn. In: SCP/CPB (1999). *Trends, dilemma's en beleid*. Den Haag: CPB/SCP, p.11-27.
- Scholz, J.T, en Lubell, M.** (1998). Trust and taxpaying: testing the heuristic approach to collective action. *American Journal of Political Science*, 42, 398-417.
- Schwarz, R.D. en Orleans, S.** (1967). On legal sanctions. *University of Chicago Law Review*, 34, 282-300.
- Schwarzwald, J., Koslowsky, M. en Agassi, V.** (2001). Captain's leadership type and police officers' compliance to power bases. *European Journal of Work and Organisational Psychology*, 10, 273-290.
- Scott, C.** (2004). Paradoxes of Independence and Accountability in Commonwealth Regulatory Governance. In M. Barker (ed), *Appraising the Performance of Regulatory Agencies*. Australian Institute of Administrative Law.
- Sherman, L.W.** (1993). Defiance, Deterrence and Irrelevance: A Study of the Criminal Sanction. *Journal of Research in crime and Delinquency*, 30, 445-473.
- Shover, N., Clelland, D. en Lynxwiler, J.** (1986). *Enforcement or Negotiation: Constructing a Regulatory Bureaucracy*. Albany: State University of New York Press,.
- Sinclair, D.** (1997). Self-Regulation Versus Command and Control? Beyond False Dichotomies. *Law en Policy*, 19, 4, 529-559.
- Soto, H. de** (2000), *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Basic Books.

- Sparrow, M.K.** (2000). *The regulatory craft: controlling risks, solving problems and managing compliance*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Stokkom, B. van** (2004). *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Sociaalwetenschappelijke mogelijkheden en beperkingen*. Deelrapport 1. Expertisecentrum Rechtshandhaving. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Sutherland, E.** (1934). *Principles of Criminology*. Philadelphia: Lippincott.
- Sutherland, E.H. en Cressey, D.R.** (1955). *Principles of Criminology*. Philadelphia: Lippincott.
- Sutherland, E., en Cressey, D.** (1974). *Criminology* (9th, ed.). Philadelphia: J. B. Lippincott.
- Tenbrunsel, A.E. en Messick, D.M.** (1999). Sanctioning systems, decision frames, and cooperation. *Administrative Science Quarterly*, 44, 4.
- Tyler, T.R.** (1990). *Why people obey the law: procedural justice, legitimacy and compliance*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Tyler, T.R.** (2001). *Trust and law-abidingness: a proactive model of social regulation*. Working paper No. 16. Centre of Tax System Integrity, The Australian National University, Canberra, Australia.
- Tyler, T.R. en Huo, Y.J.** (2001). *Trust and the Rule of Law: A Law Abidingness Model of Social Control*. New York: Russel Sage.
- Van der Heijden, K.** (2005). *Scenarios: The Art of Strategic Conversation*. 2nd edition. Hoboken: Wiley.
- Varma, K.N. en Doob, A.N.** (1998). Deterring economic crimes: the case of tax evasion. *Canadian Journal of Criminology*, 40, 165-184.
- Vaughan, D.** (1998). Rational Choice, Situated Action, and the Social Control of Organizations. *Law and Society Review*, 32, 23-57.
- Verboon, P.** (2004). *Non-compliance schattingen bij particulieren*. Rapport nr. 42. Utrecht: Belastingdienst / Centrum voor proces- en productontwikkeling.
- Wack, P.** (1985). *Scenarios: The gentle art of re-perceiving*. Harvard Business Review.
- Webley, P., Cole, M. en Eidjar, O.P.** (2001). The prediction of self-reported and hypothetical tax evasion: evidence from England, France and Norway. *Journal of Economic Psychology*, 22, 141-155.
- Wenzel, M.** (2001). *Principles of procedural fairness in reminder letters: An experimental study*. Working Paper. Center for Tax System Integrity, Research School of Social Sciences. Canberra, Australia: The Australian National University.
- Wenzel, M. (2002a)**. *The social side of sanctions: personal and social norms as moderators of deterrence*. Working paper No. 34. Centre of Tax System Integrity. Canberra, Australia: The Australian National University.
- Wenzel, M. (2002b)**. The impact of outcome orientation and justice concerns on tax compliance: the role of taxpayers' identity. *Journal of Applied Psychology*, 87, 629-645.
- Wenzel, M.** (2004). An analysis of norm Processes in tax compliance. *Journal of Economic Psychology*, 25, 213-228.
- Wenzel, M.** (2005). Misperceptions of social norms about tax compliance: From theory to intervention. *Journal of Economic Psychology*, 26, 862-883.
- Williams, R.** (2001). *Prosecuting non-lodgers: To persuade or punish?* ANU/ Australian Tax Office Centre for Tax System. Working Paper No. 12. ANU.

Wolfgang, M.E. en Ferracuti, F. (1967). *The Subculture of Violence*. London: Tavistock Publishers.

Wolters W. en Graaf, N.D. de (2006). *Maatschappelijke problemen, beschrijvingen en verklaringen*. Amsterdam: Boom, 202-210.

Bijlage 1 Samenstelling Stuurgroep Fraude in Beeld

Voorzitters

Gerard Bakker	Douane, voorheen FIOD-ECD
Chris van Vondelen	IWI, voorheen SIOD

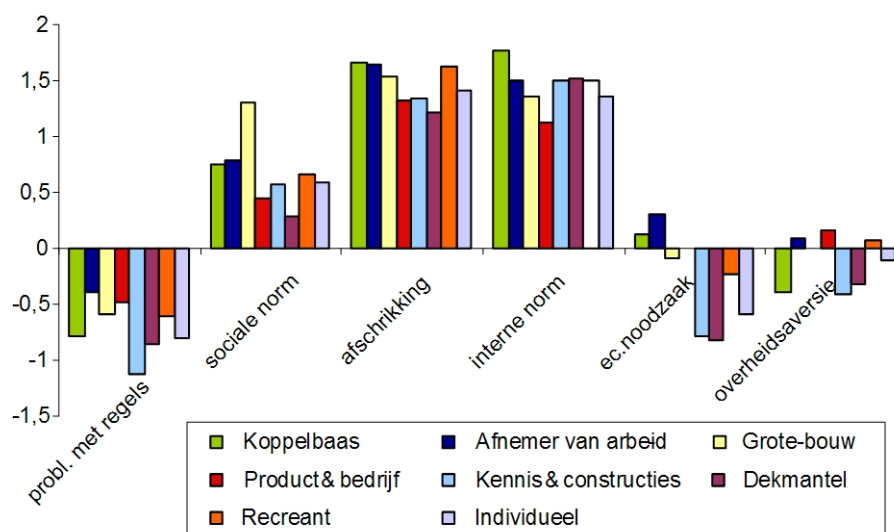
Leden

Nico Babbeko	SIOD
Frans Besselink	Belastingdienst
Robert van den Bogert	VROM-IOD
Hans Doodeman	Ministerie van SZW, vanaf 1 november 2006
Frank Kaandorp	VROM-IOD
Sjaak Kant	AID
Rob Roodenrijs	Ministerie van Financiën
Cyprian Smits	Belastingdienst
Fred Speijers	Openbaar Ministerie, functioneel parket
Wim Verheggen	FIOD-ECD
Barbara Visser	FIOD-ECD
Saskia Voortman	Ministerie van SZW, tot 1 november 2006

Bijlage 2 Gemiddelde scores op de oorzaakschalen per cluster

De oorzaken die respondenten toeschrijven aan fraude kunnen verschillen tussen de clusters. Dit kan invloed hebben op de doelen die de respondenten stellen en realiseren, op de keuze van handhavinginstrumenten en op de mate waarin zij doelen realiseren. Hier wordt nagegaan in hoeverre de gemiddelde scores op de oorzaakschalen verschillen tussen de clusters. Daartoe is 6 (type oorzaken) X 8 (clusters) manova uitgevoerd, waarvan de eerste factor binnen proefpersoon is. Figuur 5.A1 toont de gemiddelden van de scores op de zes oorzaakschalen per cluster.

Figuur 5.A1 Gerapporteerde mate van oorzaak van fraude in de clusters; problemen met de regelgeving, negatieve sociale norm, te weinig afschrikking, zwakke interne norm, economische noodzaak en overheidsaversie



Figuur 5.A1 toont dat tussen de clusters ongeveer hetzelfde patroon van resultaten gevonden is. De rangorde van oorzaken is vergelijkbaar tussen de clusters. Wel zijn per oorzaak verschillen gevonden tussen de clusters.

Over de clusters heen wijzen de respondenten vooral een gebrek aan afschrikking ($M = 1.47$) en een zwakke interne norm ($M = 1.44$) als de belangrijkste oorzaken van fraude aan. Deze twee worden door de respondenten ongeveer even sterk benoemd als oorzaken van fraude, $t(769) < 1$. Daarbij is tussen de clusters nauwelijks verschil in de mate waarin respondenten een gebrek aan afschrikking aanwijzen als oorzaak van de fraude, $F(7, 706) = 1.92, p = .07$. Tussen de clusters is wel een verschil in de mate waarin de respondenten een zwakke interne norm als oorzaak van fraude aanwijzen. Vooral in het cluster 'De koppelbaas' ($M = 1.77$)

wijzen de respondenten deze oorzaak meer aan dan in het cluster 'De fraudeur in product- en bedrijfsvoering' ($M = 1.11$).

Na een gebrek aan afschrikking en een zwakke interne norm wijzen de respondenten vooral een negatieve sociale norm ($M = .64$) aan als oorzaak van fraude. Deze oorzaak wijzen respondenten wel beduidend minder sterk aan dan het gebrek aan afschrikking en de zwakke interne norm, respectievelijk $t(733) = 17.47$, $p < .001$; en $t(733) = 16.39$, $p < .001$. De mate waarin respondenten de sociale norm aanwijzen voor fraude verschilt tussen de clusters, $F(7, 706) = 2.62$, $p < .05$. Daarbij noemen zij een negatieve sociale norm vooral bij 'De grote-bouwfraudeur' en het minst bij 'De dekmantelondernemer' als oorzaak van fraude.

Vervolgens wijzen de respondenten overheidsaversie ($M = -.12$) aan als belangrijkste oorzaak van fraude, zij het minder sterk dan dit het geval is voor de negatieve sociale norm, $t(719) = 12.89$, $p < .001$. De mate waarin zij deze oorzaak aanwijzen verschilt nauwelijks tussen de clusters, $F(7, 706) = 1.83$, $p = .08$.

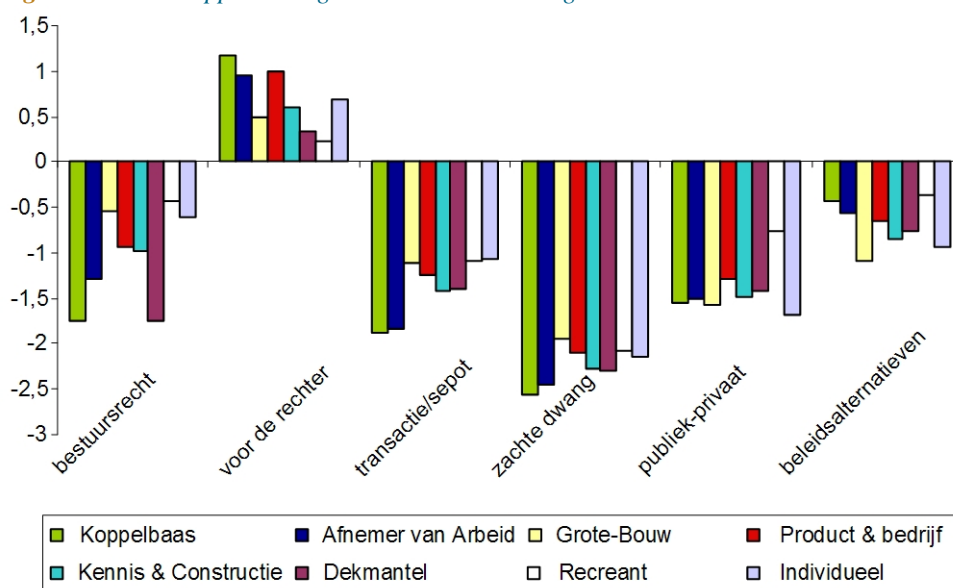
Economische noodzaak ($M = -.28$) wijzen de respondenten nog iets minder sterk aan als oorzaak van fraude dan overheidsaversie, $t(733) = 2.41$, $p < .05$. Hierbij is een groot verschil gevonden tussen de clusters, $F(7, 706) = 11.32$, $p < .001$. Vooral bij de clusters 'De dekmantel-ondernemer' en 'De fraudeur in kennis en constructies' wijzen respondenten de economische noodzaak nauwelijks aan als oorzaak. In de clusters 'De koppelbaas' en 'De frauderende afnemer van arbeid' is dit wel het geval.

Het minst wijzen de respondenten problemen met de regelgeving aan als oorzaak van de fraude ($M = -.74$). Problemen met de regelgeving wijzen de respondenten nog minder als oorzaak aan dan economische noodzaak, $t(749) = 10.72$, $p < .001$. De mate waarin respondenten problemen met de regelgeving aanwijzen als oorzaak van fraude, verschilt tussen de clusters, $F(7, 706) = 3.89$, $p < .001$. Problemen met de regelgeving wijst men nog het meest aan als oorzaak in het cluster 'De frauderende afnemer van arbeid' en het minst in het cluster 'De fraudeur in kennis en constructies'.

Bijlage 3 Het gebruik van handhavingsinstrumenten per cluster

Figuur 5.A2 toont het gerapporteerde gebruik van de handhavingsinstrumenten in de acht clusters.

Figuur 5.A2 Gerapporteerd gebruik van handhavingsinstrumenten in de clusters



Over de clusters heen rapporteerden de respondenten vooral gebruik te maken van het voor de rechter brengen ($M = .79$), gevolgd door beleidsalternatieven ($M = -.74$), bestuursrechtelijke instrumenten ($M = -1.05$), het aanbieden van een transactie of het opleggen van een voorwaardelijk sepot ($M = -1.41$), publiek-private samenwerking ($M = -1.50$) en zachte dwangmiddelen ($M = -2.26$). Daarbij zijn alle verschillen significant ($t(789) > 3.50$), met als uitzondering het verschil tussen de mate waarin men gebruikmaakt van het aanbieden van een transactie of het opleggen van een voorwaardelijk sepot en van publiek-private samenwerking, $t(789) = 1.26$, $p > .1$.

Tussen de clusters is geen verschil gevonden in de mate waarin men rapporteerde gebruik te maken van het voor de rechter brengen, $F(7, 782) = 1.59$, $p > .1$. De mate waarin men gebruikmaakt van beleidsalternatieven verschilt wel tussen de clusters, $F(7, 782) = 2.56$, $p < .05$. Daarbij meldde men dit instrument relatief veel toe te passen in de clusters 'De koppelbaas' en het controlecluster 'De fraudeerende recreant' en weinig in de clusters 'De grote-bouwfraudeur', 'De fraudeur in kennis en constructies' en bij 'De individuele fraudeur'. Het gebruik van het bestuursrechtelijke instrumentarium verschilt ook tussen de clusters, $F(7, 782) = 5.15$, $p < .001$. Het bestuursrecht rapporteerde men vooral in te zetten in de clusters 'De grote-bouwfraudeur', 'De fraudeerende recreant' en 'De individuele fraudeur'. Relatief weinig zette men het bestuursrecht in in de clusters 'De koppelbaas' en 'De dekmantel-

ondernemer'. De mate waarin men transacties aanbiedt of voorwaardelijke sepots oplegt, verschilde tussen de clusters, $F(7, 782) = 3.65$, $p < .001$. Deze instrumenten rapporteerde men relatief het meest bij de clusters 'De frauderende recreant' en 'De individuele fraudeur' en het minst in de clusters 'De koppelbaas' en 'De frauderende afnemer van arbeid'. Het gebruik van publiek-private samenwerking verschilt nauwelijks tussen de clusters, $F(7, 782) = 1.87$, $p = .07$. Het gebruik van zachte dwangmiddelen verschilt wel tussen de clusters, $F(7, 782) = 4.78$, $p < .001$. Daarbij rapporteerde men relatief het meest gebruik te maken van zachte dwangmiddelen in het cluster 'De grote-bouwfraudeur'. Het minst meldde men zachte dwangmiddelen in te zetten in de clusters 'De koppelbaas' en 'De frauderende afnemer van arbeid'.

Bijlage 4 Het realiseren van de doelen

Het realiseren van regelnaleving

Tabel 5.A1 Regressieanalyse: het realiseren van regelnaleving verklaard door de gestelde doelen, kenmerken van het cluster, kenmerken van de handhaver en door de inzet van handhavinginstrumenten

	r	β	β	β	β
<i>Gestelde doelen</i>					
Regelnaleving	.52 ***	.48 ***	.48 ***	.48 ***	.46 ***
Aanpakken daders	.19 ***	-.07	-.05	-.05	-.05
Schade beperken	.23 ***	.01	.02	.03	.02
Maatschappelijke veranderingen	.33 ***	.14 ***	.10 **	.08 *	.02
<i>Clusterkenmerken</i>					
- Problemen regelgeving	.26 ***		.10 *	.11 *	.09 *
- Negatieve sociale norm	.15 ***		-.01	.01	.00
- Weinig afschrikking	.10 **		-.04	-.04	-.05
- Zwakke interne norm	.04		-.05	-.04	-.06
- Economische noodzaak	.27 ***		.13 **	.10 *	.09 *
- Overheidsaversie	.15 ***		.00	-.01	.00
Vermoede fraude in cluster	.05		-.09 *	-.06	-.07
Ervaring in cluster	.06		-.02	-.01	-.02
Kennis over cluster	.08		.13 *	.14 **	.11 *
<i>Handhaverkenmerken</i>					
Jaren in functie	-.02			.01	.01
Jaren in fraudebestrijding	-.06			-.03	-.05
Actief op het gebied van EZ	-.12 **			-.02	-.02
Actief op het gebied van Financiën	-.19 ***			-.09 *	-.06
Actief op het gebied van LVN	.02			.00	-.01
Actief op het gebied van SZW	.11 **			-.02	-.03
Actief op het gebied van VROM	.04			.02	.01
(Vooral) repressief	-.05			-.07	-.03
<i>Handhavinginstrumenten</i>					
Bestuursrechtelijk	.03				.01
Transactie of voorwaardelijk sepot	-.01				-.05
Voor de rechter brengen	.18 ***				.11 **
Zachte dwang	.21 ***				.07
Publiek-private samenwerking	.27 ***				.04
Beleidsalternatieven	.33 ***				.11 *
F		65.69 ***	25.44 ***	16.52 ***	14.77 ***
d.f.		4, 651	13, 642	21, 634	27, 628
R ² (adj.)		.29 (.28)	.34 (.33)	.35 (.33)	.39 (.36)

* p < .05; ** p < .01; *** p < .001

Het realiseren van daders aanpakken

Tabel 5.A2 *Regressieanalyse: het realiseren van daders aanpakken verklaard door de gestelde doelen, kenmerken van het cluster, kenmerken van de handhaver en door de inzet van handhavingsinstrumenten*

	r	β	β	β	β
<i>Gestelde doelen</i>					
Regelnaleving	.19 ***	-.16 ***	-.14 ***	-.13 ***	-.10 *
Aanpakken daders	.61 ***	.61 ***	.63 ***	.61 ***	.52 ***
Schade beperken	.27 ***	.07	.07	.08 *	.08 *
Maatschappelijke veranderingen	.28 ***	.14 ***	.12 ***	.08 *	.03
<i>Clusterkenmerken</i>					
- Problemen regelgeving	.16 ***		.06	.04	.04
- Negatieve sociale norm	.04		-.11 **	-.10 **	-.11 **
- Weinig afschrikking	.06		-.05	-.05	-.04
- Zwakke interne norm	.14 ***		-.01	.00	.00
- Economische noodzaak	.20 ***		.12 **	.09 *	.08 *
- Overheidsaversie	.11 **		.04	.05	.07 *
Vermoede fraude in cluster	.13 **		-.07	-.05	-.05
Ervaring in cluster	.13 **		-.02	-.03	-.03
Kennis over cluster	.16 ***		.11 *	.12 *	.10 *
<i>Handhaverkenmerken</i>					
Jaren in functie	-.03			.05	.03
Jaren in fraudebestrijding	-.01			-.03	-.02
Actief op het gebied van EZ	-.05			.05	.04
Actief op het gebied van Financiën	-.24 ***			-.12 **	-.08
Actief op het gebied van LVN	.03			.01	.00
Actief op het gebied van SZW	.25 ***			.05	.04
Actief op het gebied van VROM	.00			.01	.03
(Vooral) repressief	.11 **			.00	.00
<i>Handhavingsinstrumenten</i>					
Bestuursrechtelijk	-.21 ***				-.05
Transactie of voorwaardelijk sepot	-.04				.00
Voor de rechter brengen	.46 ***				.20 ***
Zachte dwang	-.04				.01
Publiek-private samenwerking	-.04				-.02
Beleidsalternatieven	.12 **				.04
F		104.42 ***	39.08 ***	25.54 ***	22.52 ***
d.f.		4, 651	13, 642	21, 634	27, 628
R ² (adj.)		.40 (.39)	.44 (.43)	.46 (.44)	.49 (.47)

* p < .05; ** p < .01; *** p < .001

Het realiseren van schadebeperking

Tabel 5.A3 Regressieanalyse: het realiseren van schade beperken verklaard door de gestelde doelen, kenmerken van het cluster, kenmerken van de handhaver en door de inzet van handhavingsinstrumenten

	r	β	β	β	β
<i>Gestelde doelen</i>					
Regelnaleving	.27 ***	.02	.02	.01	.00
Aanpakken daders	.25 ***	.02	.01	.01	.03
Schade beperken	.68 ***	.70 ***	.69 ***	.67 ***	.65 ***
Maatschappelijke veranderingen	.11 **	-.12 ***	-.16 ***	-.16 ***	-.18 ***
<i>Clusterkenmerken</i>					
- Problemen regelgeving	.11 **		.03	.03	.01
- Negatieve sociale norm	.11 **		-.02	-.02	-.02
- Weinig afschrikking	.17 ***		.01	.00	.00
- Zwakke interne norm	.19 ***		.06	.07 *	.06
- Economische noodzaak	.16 ***		.10 **	.09 *	.09 *
- Overheidsaversie	.14 ***		.07	.06	.06
Vermoede fraude in cluster	.08 *		-.05	-.03	-.03
Ervaring in cluster	.07		-.02	-.01	-.02
Kennis over cluster	.11 **		.06	.07	.05
<i>Handhaverkenmerken</i>					
Jaren in functie	.08 *			.05	.05
Jaren in fraudebestrijding	-.01			.00	-.01
Actief op het gebied van EZ	-.14 ***			-.12 ***	-.11 **
Actief op het gebied van Financiën	.02			.07	.07
Actief op het gebied van LVN	.05			.09 **	.07 *
Actief op het gebied van SZW	.08 *			.08 *	.11 **
Actief op het gebied van VROM	-.02			.05	.03
(Vooral) repressief	.01			-.04	-.03
<i>Handhavingsinstrumenten</i>					
Bestuursrechtelijk	.20 ***				.08 *
Transactie of voorwaardelijk sepot	.10 *				.02
Voor de rechter brengen	.18 ***				.06 *
Zachte dwang	.15 ***				.08 *
Publiek-private samenwerking	.11 **				-.02
Beleidsalternatieven	.13 **				.04
F		145.65 ***	48.77 ***	31.95 ***	26.50 ***
d.f.		4, 651	13, 642	21, 634	27, 628
R ² (adj.)		.47 (.47)	.49 (.49)	.51 (.50)	.53 (.51)

* p < .05; ** p < .01; *** p < .001

Het realiseren van maatschappelijke veranderingen

Tabel 5.A4 Regressieanalyse: het realiseren van maatschappelijke veranderingen verklaard door de gestelde doelen, kenmerken van het cluster, kenmerken van de handhaver en door de inzet van handhavinginstrumenten

	r	β	β	β	β
<i>Gestelde doelen</i>					
Regelnaleving	.31 ***	.02	.01	.02	-.03
Aanpakken daders	.18 ***	-.04	-.04	-.04	.01
Schade beperken	.20 ***	-.03	-.04	-.03	-.04
Maatschappelijke veranderingen	.72 ***	.73 ***	.69 ***	.65 ***	.61 ***
<i>Clusterkenmerken</i>					
- Problemen regelgeving	.29 ***		.05	.05	.03
- Negatieve sociale norm	.21 ***		.01	.02	.02
- Weinig afschrikking	.16 ***		.00	-.01	-.02
- Zwakke interne norm	.19 ***		.06	.07 *	.04
- Economische noodzaak	.29 ***		.10 **	.08 *	.08 *
- Overheidsaversie	.20 ***		.01	.01	.01
Vermoede fraude in cluster	.09 *		-.05	-.04	-.05
Ervaring in cluster	.04		-.03	-.02	-.03
Kennis over cluster	.01		.03	.05	.02
<i>Handhaverkenmerken</i>					
Jaren in functie	-.13 **			-.02	-.02
Jaren in fraudebestrijding	-.15 ***			-.07 *	-.09 **
Actief op het gebied van EZ	-.19 ***			-.03	-.03
Actief op het gebied van Financiën	-.27 ***			-.05	-.05
Actief op het gebied van LVN	-.16 ***			-.03	-.05
Actief op het gebied van SZW	.30 ***			.00	.00
Actief op het gebied van VROM	-.02			.01	-.01
(Vooral) repressief	-.06			-.06 *	-.02
<i>Handhavinginstrumenten</i>					
Bestuursrechtelijk	-.08 *				.04
Transactie of voorwaardelijk sepot	-.02				-.01
Voor de rechter brengen	.18 ***				.01
Zachte dwang	.22 ***				.05
Publiek-private samenwerking	.27 ***				.08 *
Beleidsalternatieven	.49 ***				.12 **
F		176.58 ***	58.56 ***	38.04 ***	34.17 ***
d.f.		4, 651	13, 642	21, 634	27, 628
R ² (adj.)		.52 (.52)	.54 (.53)	.56 (.54)	.60 (.58)

* p < .05; ** p < .01; *** p < .001