

Waarom frauderen alle mensen niet met uitkeringen?

J.J. Godschalk*

Summary

Why is fraud with social benefits not more prevalent?

On the basis of research of fraud with social benefits in a Middletown in the north of Holland, and literature in this field, the question is asked why fraud with social benefits is not a general phenomenon. A review of the literature and the results of this special particular research project suggest that the answer is to be found in the personality of the offender and in the subculture to which he/she belongs.

In het kader van het beleid van de overheid meer inzicht te krijgen in de achtergronden van fraude met uitkeringen, verleende het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid mij in 1991 opdracht tot het verrichten van een dossieronderzoek bij een middelgrote Gemeentelijke Sociale Dienst (GSD), belast met de afhandeling van werkloosheidswetten WW en RWW, en de Algemene Bijstandswet (ABW). Het doel was om aan de hand van een groot aantal dossiers van uitkeringsgerechtigden inzicht te krijgen in uitkeringsfraude en uitkeringsfraudeur. Er werden dossiers van 231 fraudeurs (fraude vastgesteld door de afdeling Bijzonder Onderzoek) doorgenomen en als controle werden dossiers van 170 doorsnee-cliënten via een quotasample geselecteerd. De dossiers geven via de erin aanwezige standaardformulieren een goed inzicht in de opleiding, de arbeidshistorie en de financiële situatie van de uitkeringsgerechtigden in kwestie. Verder geven ze een indicatie van de persoonlijke problematiek, onder andere door de aanwezigheid van uitgebreide verslagen van bijstandsmatenschappelijk werkers. Een deel van de onderzoeksresultaten, met name een kwantitatieve analyse en een analyse van de institutionele structuur van de

* Vakgroep Sociologie van de PSCW van de Universiteit van Amsterdam.

plaatselijke bijstandsverlening werd eerder gepubliceerd (Brunt, c.s., 1993). Naar aanleiding van het door mij verrichte dossieronderzoek heb ik kunnen constateren dat frauderen met uitkeringen in de grote meerderheid van de gevallen een bewuste activiteit is, gericht op vergroting van het beschikbare inkomen. Het door mij uitgevoerde onderzoek was niet diepgaand genoeg om scherpe uitspraken te doen over het profiel van de fraudeur of over specifieke sociale achtergronden van de daad. Wel biedt het, met materiaal uit de beschikbare literatuur op dit terrein, een basis voor sociologische bespiegelingen over deze problematiek. Wie zich dan met Mead's uitgangspunt in de schoenen van de gemiddelde uitkeringsgerechtigde plaatst, zal licht de vraag stellen, waarom niet allen frauderen?

1. Fraude is een bewuste daad

Fraude met uitkeringen is het door het verschaffen van onjuiste of onvoldoende informatie verwerven van een grotere uitkering dan waarop men recht zou hebben. Voorbeelden zijn: het niet melden van inkomsten - uit arbeid, uit vermogen of uit een andere uitkering; zich bij de GSD melden als alleenstaande, of éénoudergezin, terwijl men met een ander een economische eenheid vormt (een echtpaar kan op deze manier zijn inkomen bijna verdubbelen); niet wonen op het bij de GSD opgegeven adres, hetgeen weer de mogelijkheid biedt voor een aantal frauduleuze activiteiten (bijvoorbeeld, uitwonende kinderen krijgen een hogere uitkering dan thuiswonenden). We gaan uit van doorsnee cliënten (geen criminelen, prostituées of verslaafden), die geacht worden te leven naar de normen en waarden van de samenleving.

Uit het dossieronderzoek blijkt nu dat de keuze voor fraude in de grote meerderheid van de gevallen een bewuste keuze is. Er zijn natuurlijk altijd pechvogels, die eigenlijk door een toeval in de fraude terecht zijn gekomen, bijvoorbeeld door het aanvaarden van een erfenis die negatief blijkt te zijn en waarbij men voor de schulden van de erflater opdraait, of doordat men een relatie krijgt met een crimineel of een verslaafde. Er is fraude die ontstaat wanneer men iets extra's dat men ontvangen heeft, niet aan de GSD meldt. Het kan daarbij gaan om een extra uitkering, om een erfenis, om een aandeel in een boedelscheiding of om smartegeld.

Tot de eenvoudiger fraudepraktijken behoort ook voor langere tijd gebruik maken van een (administratieve) fout van de GSD. De GSD maakt regelmatig kleine fouten in haar berekeningen en betaalt daarbij cliënten voor langere of kortere tijd meer uit dan waar ze recht op hebben. Een voorbeeld: een vrouw had een huwelijk gemeld met een man met een klein inkomen en vroeg een aan-

vullende uitkering aan. De GSD verstrekke door een vergissing een volledige uitkering. De reactie van de vrouw na haar ontdekking van de fout: 'Ik heb het er toen met een paar mensen over gehad en die zeiden tegen ons, dat we dat geld moesten houden en het zouden moeten afwachten. Dat heb ik dan ook gedaan... We zijn er ook naar gaan leven'. De GSD constateerde de vergissing pas na langere tijd en de cliënten hadden grote moeite met de terugbetaling van de inmiddels ontstane forse schuld.

Daarnaast worden andere uitkeringen, die men naast de RWW- of ABW-uitkering heeft verzwegen. Dat kan weer variëren van een gering bedrag wegens een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid tot een volledige WAO-uitkering naast een onterecht verstrekte uitkering wegens de ziektewet, zodat een driedubbel inkomen kan worden geïncasseerd. Soms worden daarnaast ook nog ongemeld betaalde werkzaamheden verricht. Een andere vorm is het met een flinke vertraging doorgeven van veranderingen in de inkomenssituatie, als gevolg van een huwelijk of van het aanvaarden van werk. Bij betrapting wordt vaak gemeld dat men het wel plezierig vond het wat ruimer te hebben, dat men leuke dingen van het geld had gedaan en dat men al het plan had het wat later te melden. Soms houdt men zich van de domme en verklaart dat men ervan uitging dat de werkgever de GSD zou berichten, dat men betaalde arbeid had aanvaard.

Tot hertoe maakt de gelegenheid de dief. In de meerderheid van de fraudegevallen echter is het de dief die de gelegenheid maakt. Hier zien we de gevallen van schijnverlating, postadressen en volledige arbeid. Dit soort fraude vergt planning en overleg. Bij schijnverlating en het werken met een postadres moet een nieuw of extra adres geregeld worden; de GSD moet bericht worden dat er een verandering heeft plaatsgevonden in de sociale situatie of dat men verhuisd is. Een voorbeeld van het duidelijk plannen voor deze stap om tot inkomensvergroting te komen: in mei 1986 meldt een vrouw dat haar echtgenoot haar verlaten heeft, in augustus is men gescheiden, en in oktober woont men weer bij elkaar en pas na vier jaar wordt dat door een anonieme melding bij de GSD bekend.

Vrouwen die gaan trouwen, houden vaak met hun oude woonruimte hun uitkering aan. Dat laatste heeft iets van het dekken van een eventueel noodzakelijke terugtocht, maar doorgaans is het de eerste stap tot fraude.

Ook het ongemeld gaan verrichten van arbeid is een bewuste keuze van cliënten, of het nu om witte of zwarte arbeid gaat. Het is bij cliënten bekend dat zelfs voor (onbetaalde) vrijwilligersarbeid toestemming van de GSD gevraagd dient te worden (omdat ze dan niet meer beschikbaar zouden zijn voor de arbeidsmarkt). Het sterkste voorbeeld, dat mede aanleiding was voor het aanstellen van bijzondere opsporingsambtenaren, was het geval van een Joegoslaaf, die na enige jaren arbeid een RWW-uitkering kreeg. Hij keerde in alle stilte

naar zijn land terug, verhuurde zijn woning aan een landgenoot en kwam met regelmaat terug naar Nederland om zijn uitkering van de bank te halen (de reis uit Joegoslavië kostte hem ongeveer 600 gulden). De fraude werd bij de Sociale Dienst bekend toen hem wegens een grote huurachterstand de huur werd opgezegd. De door zijn landgenoot betaalde huur had hij namelijk in eigen zak gehouden. De fraude bedroeg bruto 91.000 gulden.

In bepaalde gevallen is er ook sprake van een samenzwering van uitkeringsgerechtigde en werkgever. De uitkeringsgerechtigde geeft bij de GSD maar een deel van zijn verdienste op en de werkgever dekt die declaratie. De uitkeringsgerechtigde heeft dan een zwart extra inkomen en de werkgever kan voor minder loon een volwaardige kracht aanstellen.

Er wordt gemakkelijk met het geld van de GSD omgegaan. Zo wordt er speciale bijstand gevraagd voor goederen die men niet gekocht heeft, die men niet van plan is te kopen, of die al door anderen betaald zijn. Men incasseert niet alleen een uitkering na schijnverlating, maar laat zich ook op kosten van de GSD inrichten. Sommige vrouwen melden zich als aanstaande moeder, laten de bevalling en de inrichting van huis en kinderkamer betalen door de GSD en wanneer alles gereed is voegt de vader zich erbij. Er zijn ook vrouwen die als verlaten vrouw, een op kosten van de GSD ingerichte woning bij de boedelscheiding doorgeven aan de voormalige echtgenoot.

2. Verzachtende omstandigheden

2.1 De openbare mening en de overheidsnormen

In de wetgeving die de sociale uitkeringen mogelijk maakt, wordt fraude als gevolg van het verstrekken van onjuiste of onvoldoende informatie strafbaar gesteld. Wie zijn inkomen met behulp van uitkeringsmanipulatie probeert te vergroten moet vervolgd worden. Dat zijn de normen van de wetgever. In de rechtssociologie is er echter op gewezen dat de in rechtsregels vastgelegde voorschriften niet volledig overeen hoeven te komen met de in de samenleving levende normen. 'Societal norms may entirely reject legislation or may condone (permit) illegal behavior under specified conditions' (Kaplan et al., 1986).

Wanneer we afgaan op opiniepeilingen, dan staat de man in de straat toleranter tegenover de zich niet aan de regels houdende uitkeringsgerechtigde dan de overheid. Weliswaar is het merendeel van de respondenten van mening dat zowel van de Werkloosheidswet (WW) als van de Algemene Bijstandswet (ABW) misbruik wordt gemaakt. Maar aan de andere kant is er een toenemend aantal mensen dat de bedragen van de ABW-uitkering en in mindere mate van

de Werkloosheidsuitkering te laag vindt. Een meerderheid vindt het onrechtvaardig dat het verschil tussen uitkeringen en arbeidsloon groter zou worden. En een groot aantal respondenten - rond de 30 procent - is het oneens met de uitspraak dat de uitkering van een werkloze minder moet worden als hij bijverdient (SCR, 1988, 1990). Volgens een onderzoek dat rond 1985 voor de WRR werd verricht, mag een vrouw met een uitkering van een meerderheid haar vaste relatie verzwijgen voor de GSD en het ontwijken van de vermogenstoets vindt in de ogen van de meerderheid ook genade: 'Relatief veel respondenten kunnen billijken dat mensen met een laag inkomen trachten dat inkomen op meer of minder legale wijze op te hogen tot een aanvaardbaar niveau door gebruik te maken van sociale zekerheidsregelingen' (WRR, 1985).

Laten we deze opvattingen eens zetten tegen de achtergrond van de belastingcultuur in Nederland. Uit onderzoek blijkt dat men het in het algemeen niet zo nauw neemt met de belastingregels (Vinke, 1982). Uit een in 1985 gerapporteerd onderzoek blijkt dat 60 procent van de respondenten het verzwijgen van inkomsten en het opvoeren van gefingeerde aftrekposten begrijpelijk vindt en dat eenzelfde percentage begrip bleek te hebben voor uitkeringsfraude (Vrooman et al., 1985). Uit enquêtes door de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek in 1985 en 1986 blijkt dat een meerderheid, gezien de hoge belastingen, zwart werk gerechtvaardigd vindt (OSA, 1987). In het algemeen menen belastingdeskundigen dat men 'lauw' staat tegenover de regels van het belastingrecht (vgl. Vinke). Men ziet fraude op dit gebied als een 'relatively trivial crime' (Lewis). Fraude vindt men trouwens een te zwaar woord, men spreekt liever van 'knoeien', of 'rommelen' met de belasting (Van Bijsterveld). Dat men het als een betrekkelijk onschuldige vorm van criminaliteit ziet blijkt wel uit de vergelijkingen die men in onderzoek maakt met meer aansprekende vormen van crimineel gedrag. Men vindt belastingfraude minder ernstig dan diefstal (Grasmick & Scott, 1982), werkloosheid, inflatie of 'echte' criminaliteit (Vinke, 1982). Ook minder erg dan zakkenrollen, heroïnegebruik of doorrijden na een aanrijding (Van Eck & Kazemier, 1985). Men vindt het eerder een 'sportieve overtreding', zoals te hard rijden of het smokkelen van wijn en sigaretten (OSA, 1985). En wanneer men naar de mening van de fraudeurs zelf vraagt, dan blijken belastingontduikers hun fraude op een lijn te stellen met het rijden op een fiets zonder achterlicht, terwijl uitkeringsgerechtigden hun fraude vergelijken met fout parkeren (Van Eck, Kazemier & Koopmans, 1990).

2.2 De armoedeval

Als andere verzachtende omstandigheid wordt aangevoerd dat uitkeringsge-

rechtigden (WW, RWW, ABW) op den duur in een armoedeval geraken, waar ze praktisch niet meer uit kunnen ontsnappen. In sociaal-wetenschappelijk onderzoek is bij herhaling gesteld dat ABW- en RWW-uitkeringen door de lage normbedragen veel huishoudens in een armoedesituatie houden, zeker wanneer sprake is van een langere duur van de uitkeringssituatie (Engbersen & Van der Veen, 1987). Dat is een klacht die door de uitkeringsgerechtigden ook zelf wordt geuit (Goossens & De Vos, 1990). Volgens de ABW hebben mensen met deze uitkeringen recht op een 'adequaat bestaan' en moeten de 'heersende normen' aangeven wat hieronder verstaan moet worden. Maar wat geven de 'heersende normen' dan aan? Hebben uitkeringsgerechtigden recht op een koelkast, een wasmachine, een kleurentelevisie, of zelfs een auto? Mogen studiekosten meegerekend worden, kosten van openbaar vervoer, de kosten van een telefoon? Mogen kinderen uit deze gezinnen op een sportclub, mag voor hun verjaardag een feestje worden gegeven, mogen ze merkkleding dragen net als de andere kinderen op hun school?

Armoede is in de verzorgings sociologie 'relatieve armoede', gerelateerd aan de economische situatie van de samenleving in kwestie (Walker et al., 1984). Dat standpunt wordt ook ingenomen door de Europese Commissie. In een studie over armoede in de Europese Gemeenschap definieert men als armen: personen, gezinnen en groepen personen die door een gebrek aan middelen (materieel, cultureel en sociaal) uitgesloten zijn van participatie aan de minimaal acceptabele manier van leven in de lidstaat waarvan zij deel uitmaken (Room, 1987). Ook de overheid ziet de 'val' waarin de grote meerderheid van de uitkeringsgerechtigden zich bevindt. Zo wordt in de Notitie Inkomensbeleid 1991 vastgesteld dat 57 procent van 597.000 op het sociaal minimum levende uitkeringsgerechtigden (WW, RWW, ABW) nauwelijks perspectief heeft op de arbeidsmarkt omdat ze een te laag scholingsniveau heeft en nauwelijks over recente arbeidservaring beschikt. (Notitie Inkomensbeleid 1991, p. 75-65). Daarnaast kent de sociale regelgeving strikte vrijlatingsbeperkingen met betrekking tot verdiensten naast de uitkering, waardoor het niet aantrekkelijk is, 'gemeld' naast de uitkering betaalde activiteiten te verrichten.

3. De armoedeval anders bekeken

Men kan de armoedeval, waar de langdurig uitkeringsgerechtigde zich in bevindt, ook benaderen als een situatie die niet het gevolg is van de uitkeringssituatie, maar verbonden is met de sociale situatie die aan de opname in het cliëntenbestand van de GSD voorafging. Er is de laatste jaren een aantal studies verricht naar langdurig uitkeringsgerechtigden, aangeduid als 'De harde kern van

de bijstand'. Volgens een in 1991 gerapporteerd onderzoek, moesten in 1989 54 procent van de ABW-gerechtigden en 41 procent van de RWW-gerechtigden tot de 'harde kern' worden gerekend. Bij de ABW zijn dit in meerderheid vrouwen, bij de RWW in meerderheid mannen, waarbij de groep van 35 jaar en ouder het grootst is. Kenmerkend is verder de geringe mate van opleiding (personen met alleen basisonderwijs zijn oververtegenwoordigd) en het niet beschikken over bruikbare arbeidservaring.

De harde kern is nader bekeken aan de hand van de heroriënteringsgesprekken (HOG) die sinds 1988 gevoerd worden met alle werklozen die langer dan drie jaar staan ingeschreven. Een meerderheid bleek te bestaan uit laaggeschoolden met een hogere leeftijd en een verouderde werkervaring, die eventueel alleen nog kans maken op banen met slechte arbeidsvoorwaarden en dito omstandigheden. En mensen die vooral om sociale factoren niet meer met behulp van het huidige arbeidsmarktinstrumentarium geholpen kunnen worden. 'Ze beschikken niet (meer) over de capaciteiten om zich nog te kwalificeren of zijn nauwelijks meer gemotiveerd tot het ondernemen van acties om hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Deze mensen hebben zich van de arbeidsmarkt afgewend, en zijn soms ook op andere gebieden van de maatschappij vervreemd. Men is uit het arbeidsritme, en zoekt en solliciteert minder of minder overtuigd' (Van der Aalst & Peters, 1991, p. 30). In een eerder uitgevoerd onderzoek onder langdurig werklozen werd deze groep aangeduid als de 'minder geschikten': personen die om uiteenlopende redenen (gezondheid, persoonlijke problemen en dergelijke) voor werkgevers minder interessant zijn. Deze categorie vormde in 1987 29,3 procent van de langdurige werklozen (Kloosterman, 1987). Bij een herhalingsonderzoek na twee jaar bleek de groep aanzienlijk in omvang te zijn toegenomen (Donker van Heel, 1989).

De boven signaleerde vervreemding vindt men ook terug in een studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Het SCP-rapport spreekt van een specifieke mentaliteit, die zou behoren bij een bepaald milieu. 'Het gaat om hoofdkostwinners uit een lager sociaal-economisch milieu, waarin werkloosheid veel voorkomt en daarmee tot het normale leven behoort. De mensen uit dit milieu willen wel werken, maar hechten geen echt hoge waarde aan die arbeid. Daar was die arbeid dan ook naar, het ging immers om laag geclasseerd, vaak onaangenaam werk'. Deze mentaliteit zou verband houden met een duidelijke subcultuur, waarin het werk met inconvenienten een onderdeel vormt. 'Kennelijk hebben we hier te doen met werknemers die in onze samenleving het vuile en zware werk doen. Wij kunnen ons voorstellen dat daarmee een speciale levenswijze en een speciale mentaliteit samengaan met als belangrijk kenmerk een geringe binding aan het arbeidsbestel' (Becker, J.W., 1989, p. 64 en 73).

Dit is onmiskenbaar het beeld van een groepering die via de reguliere ar-

beidsmarkt geen welvaart te verwachten heeft. Het merendeel van deze mensen bevindt zich al in een relatieve armoedeval: met passende arbeid op de formele arbeidsmarkt zullen zij veroordeeld zijn tot een continu verblijven in een minimumsituatie. Een uitkering daarentegen biedt grote voordelen: men wordt verlost van slechte arbeidsvoorwaarden en onaangename arbeidsomstandigheden en men krijgt de mogelijkheid door manipulatie van de uitkeringsvoorwaarden, of door werkzaamheden in het informele arbeidscircuit, het inkomen (soms aanzienlijk) te vergroten en daardoor uit de armoedeval te raken. Deze uitkeringsgerechtigden verkeren, zou men kunnen zeggen, in een anomische situatie in de zin van Merton: ze wensen wel de cultureel voorgeschreven welvaart, maar missen de structureel aangegeven middelen, zoals een goede vakopleiding gecombineerd met een behoorlijke arbeidservaring, waarmee deze gerealiseerd kan worden. En dat kan dan aanleiding zijn tot maatschappelijk afwijkend gedrag (Merton, 1957).

4. Inkomensverwerving als speciaal normdomein

Uit het dossieronderzoek bleek dat bijstandsfraudeurs vaak tevens in andere uitkeringen fraudeerden. Maar buiten dit met inkomensverwerving verbonden normdomein week hun gedrag niet af van dat van niet-fraudeurs. Uit een aantal jaren gehouden klein verkennend onderzoek kwam al naar voren dat respondenten zich in het algemeen goed aan de regels van de samenleving houden, redelijk sociaal voelend kunnen zijn, maar geen probleem maken van fraude bij hun belastingaangifte (Vakgroep Arbeid en Organisatie, UvA, 1987). Opvallend is ook dat men zich van hoog tot laag in de bevolking aan belastingfraude bezondigt. Zo worden in een rapport over belastingfrauderegistratie naast een aantal vertegenwoordigers van blauwe boordenberoepen, ook directeuren, medici, leraren en notarissen genoemd (Van Duyne, 1984). Bij dit soort fraude wordt niet geprobeerd door regelrechte oplichting een inkomen te verwerven, maar tracht men door het geven van verkeerde inlichtingen of door het achterhouden van informatie de 'schade' aan het inkomen die men door het afdragen van belastingen zal moeten lijden, beperkt te houden. Wat de overheid hier als fraude aanduidt, zal de burger in kwestie eerder 'inkomensverdediging' noemen. En hoe hoger het inkomen is, hoe meer er te 'verdedigen' valt. In dit verband wordt verondersteld dat in subgroepen specifieke belastingvermijdingsculturen kunnen bestaan met een eigen geheel van ongeschreven regels. Binnen de eigen groep geeft men zijn ervaringen door en leert men nieuwe trucs (Lewis, 1982, Van den Braak, 1981). Het is duidelijk dat het terrein van de inkomensvorming een apart normdomein vormt, waar vooral regels van eigenbe-

lang bepalend zijn voor gedrag. Nutsoverwegingen zijn hier uitgangspunt. Voor- en nadelen, zoals risico van betrapping op fraude, afkeuring of lof van de omgeving worden tegen elkaar afgewogen (Godschalk, 1981). Wat de algemene normen afwijzen, kan de omgeving vaak billijken. Mars spreekt in dit verband zelfs van 'the normal crimes of normal people, in the normal circumstances of their work' en van 'accepted parts of everyday work' (Mars, 1982). Soms is dat gedrag in die mate geaccepteerd, dat deze 'normal crimes' plaatsvinden in samenwerking met de werkgever en als het ware gerekend moeten worden tot de informele arbeidsvoorwaarden (Ditton, 1977). Uit het dossieronderzoek is gebleken dat werkgevers ook in een aantal gevallen met uitkeringsgerechtigden samenwerken bij het oplichten van de Gemeentelijke Sociale Dienst.

Overtredingen op dit normterrein worden ondersteund door 'technieken van neutralisering' waarmee de overtreder van de algemene norm zich tracht te rechtvaardigen. Zo zal men bijvoorbeeld ontkennen dat er schade is veroorzaakt, of dat men met zijn frauduleuze activiteiten slachtoffers maakt (Sykes & Matza, 1957). Men gaat er vanuit dat de benadeelde partij - de klant, de werkgever, de overheid - het gemakkelijk kan missen. Het gaat bij wijze van spreken van de 'grote hoop'. Binnen de eigen groep zal men eerlijk zijn, maar de oplichting van (kapitaalkrachtige?) derden is geen probleem. De 'derde' behoort in dit normterrein tot de 'outgroup'. Vergelijk een zijn baas oplichtende broodverkoper bij Ditton: 'I'll take it from the firm...I don't mind that...but I'll tell you one thing, I'll never take it from a friend...that 's one thing I could never do...not nothing!' (Ditton, 1977, p. 131).

Zoals boven is aangegeven wordt dergelijk frauduleus gedrag in de werksituatie vaak stilzwijgend geaccepteerd. En voor zover het niet geaccepteerd zou worden, wordt het meestal niet opgemerkt. Dat blijkt ook uit de dossiers. Mensen frauderen soms jarenlang moeiteloos voordat het, door een stom toeval of door een anonieme melding van jaloerse burens bij de GSD bekend wordt. De enige moeite die men voor het extra inkomen hoefde te nemen kon bestaan uit het consequent melden van een vals adres of het met regelmaat verzwijgen van een groot deel van de naast de uitkering verworven inkomsten. En dat allemaal via een thuis in te vullen vragenformulier van de GSD, dat iedere maand in dezelfde brievenbus gestoken kon worden als het formulier voor de voetbaltoto of voor de Duitse lotto.

5. Waarom fraudeert niet iedereen?

Waarom fraudeert nu de een wel en de ander niet? Onderzoeksresultaten spreken elkaar hier tegen. Wanneer gewerkt wordt met een economisch model,

waarbij kosten en baten tegenover elkaar worden afgewogen, dan constateert men dat gelegenheidsfactoren bepalend zijn voor de keuze voor frauderen, maar dat de verwachting van een hoge pakkans sommigen ervan zal weerhouden (Van Eck & Kazemier, 1989). Wanneer daarentegen gebruik wordt gemaakt van een psychologisch model, wordt geconstateerd dat fraudeurs zich juist niet laten weerhouden door een hoge pakkans. Integendeel, ze hebben een sterk ontwikkeld arbeidsethos, dat hen voorschrijft goed voor zichzelf te zorgen. Ze staan negatief tegenover wet en wetshandhavers en zijn bereid risico's te nemen (Hessing et al., 1990). In een onderzoek onder werklozen van enkele jaren geleden bleken de fraudeurs ook de meest ijverige te zijn. Of het werk in het formele of het informele circuit gevonden kon worden was daarbij een probleem van tweede orde (Kroft et al., 1989, Engbersen, 1990). De boven genoemde psychologen constateerden overigens ook dat uitkeringsfraudeurs in de periode dat ze nog over een arbeidsinkomen konden beschikken vaak met hun belastingaangifte fraudeerden.

Degenen die frauderen komen uit deze onderzoeken eigenlijk naar voren als mensen die het culturele doel van de moderne welvaart serieuzer nemen dan degenen die zich aan de uitkeringsregels houden. Zij hebben een 'calculerende' mentaliteit. Zij maken een afweging, een 'trade-off', tussen de korte en de lange termijn. Geen schulden maken, of niet frauderen, kan op de korte termijn betekenen dat men voldoet aan de richtlijnen van de Sociale Dienst, maar kan op de lange termijn inhouden dat men niet kan meekomen met omgeving of referentiegroep (Goossens & De Vos, 1990). De afwegingen van het economische model komen hier terug, maar nu met kosten en baten, die raken aan zaken als zelfrespect, maatschappelijke participatie en aan aanzien binnen de gemeenschap (Engbersen, 1990, p. 89). Tot die afwegingen moet ook gerekend worden het in uitkeringskringen ongetwijfeld bekende feit dat de pakkans heel gering is en de kans op bestraffing nog geringer.

Afgezien van criminelen en asociale in het GSD-bestand onderscheiden fraudeurs zich waarschijnlijk in de eerste plaats van niet-fraudeurs door hun persoonlijkheid. Maar daarnaast kan ook de subcultuur waarvan men deel uitmaakt een belangrijke rol spelen. Dat is in de eerste plaats het uitkeringsmilieu zelf. Men kent de ruimte die de regels bieden goed, men geeft elkaar ervaringen door en steunt elkaar met zwarte baantjes, postadressen of valse getuigenissen. Uit het dossieronderzoek blijkt ook dat mensen die betrapt worden op fraude, leren hoe zij hun bedrog een volgende keer straffeloos kunnen herhalen. Net als bij belastingfraude is hier sprake van een leerproces, waardoor men tot 'safe violation' kan komen. En die geslaagde constructie wordt weer aan vrienden en kennissen als advies doorgegeven (Van de Braak, 1981).

In de tweede plaats kan gedacht worden aan mensen die zich plagen te bewe-

gen in sectoren van bedrijvigheid die zich in het algemeen gemakkelijk lenen tot informele (zwarte) activiteiten. Voorbeelden zijn de horeca, transport, sloperijen, ongeregelde handel. Het niet zo nauw nemen met de regels in een dergelijke sector wordt licht meegenomen naar de uitkeringssituatie. En uitkeringsgerechtigden die uit zijn op zwarte activiteiten kunnen hier vaak goed terecht.

In de derde plaats kan dat afwijkende waardepatroon afkomstig zijn uit de oorspronkelijke cultuur van allochtone migranten. Allochtonen komen dikwijls uit landen waar de overheid niet bepaald gezien kan worden als de belangenbehartiger van haar onderdanen. Ze vertonen soms nog het beeld dat de historicus Darnton kenmerkend achtte voor het optreden van de laagste klassen tegenover hun heer in voorbije eeuwen in delen van Europa. Hij vergelijkt daarbij het eeuwenoude verzet waarbij men de heer op listige wijze probeerde te onthouden waarop de officiële regels van de samenleving hem recht gaven, met het optreden van de moderne kleine fraudeur tegenover de hedendaagse overheid (Darnton, 1985). Meestal beschikken de allochtonen (Turken en Marokkanen zijn hier een voorbeeld) over een sterke arbeidsmoraal en is arbeid voor hen de meest zinvolle tijdsbesteding (Van Eekert & Gelderloos, 1990). Maar het gaat hen toch in de eerste plaats om de bedragen die ze hier kunnen verdienen en die zoveel groter zijn dan de verdiensten in het land van herkomst. Vaak hebben ze daar ook grote financiële verplichtingen. Werkloosheid heeft tot gevolg dat men in gebreke blijft en dat men ook prestigeverlies lijdt tegenover de achtergeblevenen. Bij Surinamers en Antillianen kan fraude geïnstitutionaliseerd zijn in hun groepscultuur. Het 'hosselen', (min of meer informele economische activiteiten ontplooiën) is als overlevingsstrategie uit het land van herkomst meegebracht (Sansone, 1992a). In Surinaamse kringen in Amsterdam bestaat het hosselen met een uitkering, bijvoorbeeld 'dubbele pot': meerdere uitkeringen aanvragen voor een huishouden. Om dat te bereiken wordt de situatie thuis slechter afgespiegeld dan zij is en worden soms spanningen thuis die tot de scheiding geleid zouden hebben zelfs min of meer verzonnen (Sansone, 1992b). Deze vorm van hosselen wordt door de betreffenden niet als frauduleus gezien. 'Vanuit de groep zelf komt er geen sanctie, want deze hossels "maken geen slachtoffers"' (Sansone, 1992b). De overheid kan het missen en niemand eet er een boterham minder door. Volgens Sansone worden deze activiteiten bijna als een plicht gezien omdat je anders passief je status van niksdoener zou accepteren. Een plicht, zoals een krijgsgevangene de plicht heeft om te proberen te vluchten (Sansone, 1992b, p. 89). Uit onderzoek naar de handhaving van de sociale orde blijkt dat informele sociale controle bij de regulering van normen en waarden binnen een subcultuur de belangrijkste plaats inneemt: '...perception of the probability of suffering informal sanctions is far more important

than fear of formal sanction' (Tittle, 1977, p. 592). Het zekerstellen en reguleren van inkomens neemt in de cultuur van de groep een centrale plaats in. Zoals men een voor een groep specifieke 'belastingvermijdingscultuur' heeft kunnen vaststellen (Lewis, 1979), kan er ongetwijfeld ook een groep-specifieke 'inkomensverwervingscultuur' worden gereconstrueerd, waarin ook wordt aangegeven hoe men zich in de uitkeringssituatie dient te gedragen, hoe men bepaalde manieren van overtreding van de regels moet organiseren en hoe men de morele binding aan de officiële regels kan neutraliseren (Braithwaite, 1989).

6. Conclusie

In het bestand van iedere GSD vindt men gezinnen waar de economische en sociale situatie volstrekt chaotisch is, waar ziekte heerst en psychische nood, waar het mis gaat met werk en met kinderen en waar de werkloosheidssituatie onoplosbaar is. Ook vindt men over de gehele lijn alleenstaanden, die als jongere, zonder diploma, uit huis gezet door de ouders, in een uitkering terechtkomen. En ouderen, eveneens zonder diploma, met een geringe arbeidservaring, werkloos, ziekelijk en met weinig contacten, die de steun van de GSD niet kunnen ontberen. Of vrouwen die na een echtscheiding met hun kinderen zonder financiële middelen verder moeten. Praktisch zonder uitzondering zitten ze in grote financiële problemen. Waarom fraudeert hier niet iedereen? Zoals hiervoor getoond, is fraude gemakkelijk te realiseren en zijn de risico's betrekkelijk gering.

Waarschijnlijk is dit in de eerste plaats een kwestie van persoonlijkheid. Niet iedereen is bereid van alles te ondernemen om een groter inkomen te verwerven en daarbij in sociaal en juridisch opzicht risico's te lopen. In de dossiers vindt men talloze mensen, van jong tot oud, die zich bij de uitkeringssituatie hebben neergelegd en er het beste van proberen te maken, uitgaande van traditionele of nieuwe – post-materialistische – normen en waarden (vgl. Inglehart, 1977). In een onder leiding van Schuyt verricht onderzoek onder langdurig werklozen is dat ook geconstateerd (Kroft et al., 1989). In de tweede plaats is dit, zo bestaat de indruk, een kwestie van de cultuur waar de uitkeringsgerechtigde toe behoort. In de ene groepering zal de 'inkomensverwervingscultuur' meer recht doen aan de algemene normen en waarden dan in de andere. Daarbij kan de sector van bedrijvigheid een rol spelen, of een etnische achtergrond. Maar ook de godsdienst of typische dorpsinvloeden kunnen daarbij een rol spelen (Mevissen & Renooy, 1987). Maar bij een langdurige uitkeringssituatie, onder andere wanneer de uitkering van ouders op kinderen wordt overgedragen, kan een typische uitkeringscultuur ontstaan, waar een van de algemene lijn afwijkend patroon van normen en waarden op inkomensgebied tot ontwikkeling kan komen.

- Aalst, M. v.d. en Peters, M. (1991). *De harde kern van de bijstand*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Becker, H.S. (1963). *Outsiders*, New York.
- Becker, J.W. (1987). *Reacties op werkloosheid*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Braak, H.J. van den, (1981). *Belastingweerstand, een proeve van fiscale sociologie*. Deventer: Kluwer.
- Braithwaite, J. (1989). *Crime, shame and reintegration*. Cambridge: University Press.
- Brunt, L., Grotenbreg, H. & Ronden, H. (1993). *Frauderen, achtergronden van uitkeringsfraudeurs en uitkeringsfraude*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Darnton, R., (1985). *The great cat massacre and other episodes in French cultural history*. New York: Vintage Books.
- Ditton, J. (1977). *Part-time crime, an ethnography of fiddling and pilferage*. London: Macmillan.
- Donker van Heel, P.A. (1989). *Nooit meer aan het werk*. Den Haag: OSA.
- Duyne, P.C. van, (1984). *Uitkeringsfraude, een eerste verkenning*. ESB.
- Eck, R. van & Kazemier, B. (1989). *Zwarte arbeid, een empirische en methodologische studie*. Dissertatie Universiteit van Amsterdam.
- Eekert, van & Gelderloos (1990). *Vroeger was de wereld groter*. Jan van Arkel.
- Engbersen, G. (1990). *Publieke bijstandgeheimen*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Engbersen, G. & Van der Veen, R. (1987). *Moderne armoede. Overleven op het sociaal minimum*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Godschalk, J.J. (1981). Voor een rechtvaardige inkomensverdeling heeft een nutsfunctie weinig nut. *Mens en Maatschappij*, 86, nr.1.
- Goossens, R.C. & Vos, E.L. de, m.m.v. C. de Hoog en J.A.C. van Ophem (1980). De huishouding van de minima, Huishoudstudies, Landbouwwuniversiteit Wageningen, 1990. Grotenhuis, A.J.L., Belastingfraude in Nederland, Het rapport Van Bijsterveld, feiten en meningen. Arnhem, Gouda Quint 1980.
- Grasmick H.J. & Scott, W.J., (1982). Tax evasion and mechanisms of social control. *Journal of economic psychology*, 2.
- Hessing, D.J., Elffers, H. & Robben, H.J.S. (1990). De psychology van de WW-fraudeur. In: Hessing en Van Arendonk (red). *Sociale Zekerheidsfraude*. Deventer: Kluwer.
- Inglehart, R. (1977). *The silent revolution, changing values and political styles among Western publics*. New Jersey: Princeton University Press.
- ISMO (1985). Rapport van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik. Den Haag.
- Kaplan, S.E., Reckers, P.J.M. & Reynolds, K.D. (1986). An application of attribution and equity theory to tax evasion. *Journal of economic psychology*, 7.
- Kazemier, B., Eck, R. van & Koopmans, C.C. (1990). Economische aspecten van belasting- en premie-ontduiking en misbruik van sociale uitkeringen. In: Hessing & Van Arendonk.
- Koopmans, C.C. (1989). *Informeel economie*. Dissertatie Universiteit van Amsterdam.
- Kloosterman, R.C. (1987). *Achteraan in de rij*. Den Haag: OSA.
- Kroft, H., Engbersen, G., Schuyt, K. & Waarden, F. van (1989). *Een tijd zonder werk*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Leeronderzoek (1987), Vakgroep Arbeid & Organisatie. Universiteit van Amsterdam.
- Lewis, A. (1982). *The psychology of taxation*. Oxford: Martin Robertson.
- Mars, G. (1982). *Cheats at work, an antropology of workplace crime*. London: Allan and Unwin.
- Merton, R. (1957). *Social theory and social structure*. Glencoe (Ill).
- Mevissen, J. & Renooy, P.H. (1987). *De informele economie gelokaliseerd: een studie naar ach-*

- tergronden en verschijningsvormen van de informele economie (in zes gemeenten)*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Nota inkomensbeleid 1991.
- OSA rapport (1987). *Werk voor allen*. Den Haag.
- Room, G. (1987). *'New Poverty' in the European Community*. Bath: Center for the analysis of Social Policy.
- Sansone, L., (1992a). *Hangen boven de oceaan*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Sansone, L., (1992b). *Schitteren in de schaduw*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Sykes, G. & Matza, D. (1957). Techniques of neutralization: A theory of delinquency. *American Sociological Review*, 22.
- Tittle, C.R. (1976). Santion fear and the maintenance of social order. *Social Forces*, 55, nr. 2.
- Vinke, P. (1982). Norm en praktijk van de moderne belastingwetgeving betreffende inkomsten en vermogen. Deventer: Kluwer.
- Vrooman, J.C., Braak, H.J. van den, Elffers, H. & Hessing, D.J. (1985). Belastingweerstand: kennis en gedrag. *Maandblad belasting beschouwingen*, 6.
- Walker, R., Lawson, R. & Townsend, P. (1984). *Responses to poverty: Lessons from Europe*. London: Heinemann.
- Weigel, R.H., Hessing, D.J. & Elffers, H. (1987). Tax evasion research: a critical appraisal and theoretical model. *Journal of economic psychology*.
- WRR (1985). *Waarborgen voor zekerheid*. Den Haag.