

HANDLEIDING FRAUDEMONITOR

Ger van Gils, BeleidsOnderzoek en Advies (BOA), Utrecht
Gerty Lensvelt-Mulders, Universiteit Utrecht, IOPS
Peter G.M. van der Heijden, Universiteit Utrecht, IOPS
Universiteit Utrecht, Departement Methoden en Technieken, **2007-4**

<u>DEEL 1: INTRODUCTIE FRAUDEMONTOR EN DEFINITIE VAN DE INDICATOREN</u>	1
1. INTRODUCTIE FRAUDEMONTOR	1
1.1 Achtergrond en doel	1
1.2 Inhoud Fraudemonitor en handleiding	1
1.3 Vormen van fraude	2
2. INDICATOREN VOOR EEN FRAUDEMONTOR	4
2.1 Inleiding	4
2.2 Indicatoren voor de probleemomvang	4
2.3 Indicatoren voor de handhavingsinspanningen	8
2.3.1 Inleiding	8
2.3.2 Bronnen en beschikbaarheid gegevens	9
2.3.3 Verhouding controle – object	10
2.3.4 Verhouding signalen – onderzoek	12
2.4 Indicatoren voor de resultaten van handhaving	14
2.4.1 Uitkomsten controle en onderzoek	14
2.4.2 Sanctionering en afdoening door handhavingsorganisatie	22
2.4.3 Afdoening door justitie	28
<u>DEEL 2: METHODEN VOOR HET SCHATTEN VAN DE FRAUDEOMVANG</u>	29
3 DE KEUZE VOOR EEN SCHATTINGSMETHODE	30
3.1 Inleiding	30
3.2 Het kiezen voor respondentgericht onderzoek	31
3.3 Het kiezen voor aselechte controles	32
3.4 Onderzoek van administraties	32
3.5 Samengevat	33
Referenties	33
4 VRAGENLIJSTONDERZOEK BIJ GEVOELIGE ONDERWERPEN	34
4.1 Waarom vragenlijstonderzoek?	34
4.2 Problemen bij het bevragen van gevoelige onderwerpen	34
4.3 Problemen bij de steekproeftrekking	35
4.3.1 De getrapte steekproeftrekking	35
4.3.2 Het gebruik van duurzame steekproeven of panels	36
4.4. Non-response conversie	37

4.5 Het voorkomen van sociaal wenselijke antwoorden	40
Referenties	41
5 BEST PRACTISE: RANDOMISED RESPONSE TECHNIEK	42
5.1 Randomized Response Techniek (RRT)	42
5.2 Wanneer wordt tot RRT besloten	42
5.3 Best Practice RRT: het Forced Response design	42
5.4 Analyse prevalentieschattingen in percentages FR	43
Referenties	44
6 ASELECTE CONTROLES	45
6.1 Wat zijn aselecte controles?	45
6.2 Welke indicatoren kunnen worden verkregen met behulp van aselecte controles?	45
6.3 Voor- en nadelen van aselecte controles	46
6.4 Best Practices Aselecte Controles	46
6.5 Analyses van aselecte audit resultaten	47
Referenties	48
BIJLAGEN	
1 Beslisschema's schattingsmethoden 'dark number'	49
2 Prevalentie, variantie en steekproefomvang (bij randomid response - forced response)	52

Deel 1: Introductie Fraudemonitor en definitie van de indicatoren

Deel 1 van de handleiding bevat de introductie en definitie van de Fraudemonitor. Waartoe dient de Fraudemonitor en wat moet de inhoud zijn van de Fraudemonitor? De Fraudemonitor is een instrument waarin gegevens over fraude en fraudebestrijding op verschillende terreinen bij elkaar worden gebracht. De Fraudemonitor dient bruikbaar te zijn om inzicht te verkrijgen in de ontwikkeling van verschillende vormen van fraude en van fraudebestrijding in Nederland. Dat betekent dat het mogelijk moet zijn om de gegevens over een fraudevorm van verschillende jaren te vergelijken en vergelijkingen te maken tussen de verschillende fraudevormen.

Deel 2 van de handleiding beschrijft met welke onderzoekmethoden gegevens voor een specifiek deel van de Fraudemonitor, te weten schattingen van de totale omvang van een bepaalde soort fraude, het beste zijn te verzamelen.

1. Introductie Fraudemonitor

1.1 Achtergrond en doel

De Algemene Rekenkamer constateerde in haar rapport 'Fraudebestrijding stand van zaken 2004' dat er onvoldoende zicht is op de effecten van fraudebestrijding voor verschillende fraudevormen. Ondanks de vele beleidsinitiatieven en onderzoeken op het terrein van fraude is niet duidelijk of de inspanningen van betrokken instanties daadwerkelijk tot minder fraude leiden. Om de fraudebestrijding te optimaliseren is inzicht in de inspanningen en resultaten noodzakelijk.

Om dat inzicht te krijgen is de Fraudemonitor ontwikkeld. De Fraudemonitor is een database die een schematisch overzicht geeft van gegevens uit administraties van handhavingorganisaties en rapportages van wetenschappelijk – en beleidsonderzoek naar de omvang van fraude.

Dit document is de handleiding voor de Fraudemonitor. De handleiding geeft aan welke gegevens de Fraudemonitor dient te bevatten en hoe die gegevens het beste zijn te verkrijgen. Er is ook een afzonderlijke rapportage gemaakt van het onderzoek dat heeft geleid tot ontwikkeling van de Fraudemonitor en van deze handleiding.

1.2 Inhoud Fraudemonitor en handleiding

Om vergelijking en beoordeling van de gegevens over fraude te vergemakkelijken, worden op basis van de gegevens verschillende indicatoren gedefinieerd. Deze indicatoren zijn verhoudingsgetallen, zoals percentages en ratio's. Men denke hierbij aan het aantal fraudeurs als percentage van een populatie, het aantal geconstateerde fraudes als percentage van het aantal controles, en dergelijke. In principe zijn deze gegevens op twee manieren te vergelijken. Voor een bepaalde vorm van fraude of voor een bepaalde handhavingorganisatie zijn schattingen van deze indicatoren door de tijd heen te vergelijken. Het is ook mogelijk om met behulp van deze indicatoren verschillende vormen van fraude te vergelijken. Om uniformiteit te waarborgen is voor de keuze en definitie van indicatoren gebruik gemaakt van onder andere definities van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS: Dutch Virtual Census, 2001) en van de regels zoals opgesteld door de Campbell Collaboration, het internationale instituut voor Evidence Based Practice and Policies voor het combineren van gegevens voor secundaire analyses.

Het belangrijkste doel van de Fraudemonitor is het inzicht krijgen in de effecten van fraudebestrijding. De Fraudemonitor dient daarom een antwoord te geven op de volgende drie vragen:

- 1) Wat is de omvang van fraude, oftewel, hoe groot is het probleem?
- 2) Wat zijn de inspanningen van handhavingorganisaties, oftewel, wat wordt er gedaan aan fraudebestrijding?
- 3) Wat is het resultaat van die inspanningen?

Door de antwoorden op deze drie vragen gedurende een reeks van jaren in samenhang te beoordelen, kan inzicht worden verkregen in de effecten van fraudebestrijding.

Het beantwoorden van de eerste vraag behelst het bepalen van de totale omvang van fraude, inclusief het deel dat door handhavingsorganisaties niet kan worden waargenomen. Dit kan met behulp van statistische schattingsmethoden die gebruik maken van welomschreven gegevens. In deel twee van deze handleiding wordt een aantal beproefde methoden beschreven om deze gegevens te verzamelen. Schattingsmethoden voor fraude zijn eerder uitvoerig beschreven.¹ Ten behoeve van het opstellen van deze handleiding hebben we onderzocht welke vooruitgang er sindsdien is geboekt op dit terrein. De belangrijkste verbeteringen van de methoden zijn in deze handleiding opgenomen. Verder hebben we nu een duidelijker aangegeven wat als ‘best practice’ kan worden beschouwd.

De tweede en de derde vraag zijn te beantwoorden met gegevens over inspanningen en resultaten van fraudebestrijding uit de administraties van de handhavingsorganisaties. De beschikbaarheid van gegevens en de indicatoren die er mee zijn te berekenen worden beschreven in deel 1 van deze handleiding.

Naast effectiviteit, de vraag of de gewenste resultaten worden bereikt met handhaving, is ook de efficiëntie van belang, de vraag of de effecten van handhaving opwegen tegen de gemaakte kosten. Deze vraag is te beantwoorden indien er een relatie is te leggen tussen gegevens over beschikbare en besteedde capaciteit enerzijds en de resultaten van controles en onderzoeken anderzijds. Omdat dit type gegevens bij geen van de in het onderzoek betrokken instanties beschikbaar is, zijn geen indicatoren voor capaciteit en efficiëntie in de handleiding opgenomen. Er is wel over gerapporteerd in de rapportage van het voorbereidingsonderzoek voor de Fraudemonitor.

1.3 Vormen van fraude

Bij het schrijven van de handleiding zijn de volgende soorten fraude als uitgangspunt genomen:

1. Belastingfraude,
2. Uitkeringsfraude
3. Particuliere verzekeringsfraude (schadeverzekeringen)

De definities en richtlijnen voor het formuleren van indicatoren gelden daarom in de eerste plaats voor deze soorten fraude en voor de administraties van de verantwoordelijke handhavingsorganisaties. Niettemin gaan wij er van uit dat de geformuleerde definities en richtlijnen ook bruikbaar zullen zijn voor andere fraudevormen en handhavingsorganisaties.

De gekozen fraudesoorten vertegenwoordigen de verschillende onderdelen van de volgende gebruikelijke algemene indeling van fraude naar soorten en vormen:

¹ Lensvelt-Mulders, G.J.L.M., van Gils, G.H.C., and van der Heijden, P.G.M. (2001). *Een overzicht van schattingsmethoden voor de omvang van fraude*. Utrecht: IOPS-UU.

- ✘ Verticale fraude: hierbij is een publieke organisatie de benadeelde partij. Verticale fraude is nader onder te verdelen in:
 - fraude met rechten, waaronder het recht op een uitkering, en
 - fraude met plichten: afdracht van belastingen is hier een voorbeeld van.
- ✘ horizontale fraude, of ook wel fraude in de contractensfeer. Hierbij zijn zowel de benadeelde als dader particuliere partijen. Particuliere verzekeringsfraude is een voorbeeld van deze vorm van fraude.

Het betreft een indeling van een vrij hoog aggregatieniveau van maatschappelijke sectoren en juridische régimes. Ook de fraudesoorten die we in het onderzoek hebben betrokken, uitkeringsfraude, belastingfraude en verzekeringsfraude, zijn nog een vrij algemene aanduiding van de fraude. De gegevens in de Fraudemonitor dienen van een lager aggregatieniveau te zijn. In de eerste plaats is het van belang specifieke regelingen of wetten waartegen gefraudeerd wordt, te onderscheiden, bijvoorbeeld bij uitkeringsfraude de uitkering waarmee gefraudeerd wordt, bij belastingen het belastingmiddel en bij particuliere verzekeringen de verschillende typen verzekeringen waarvan onterechte vergoedingen worden verkregen. De Fraudemonitor dient bijvoorbeeld gegevens te bevatten op het niveau van de specifieke voorschriften, regels en gedrag waarop de fraudebestrijding zich richt. In het geval van uitkeringsfraude is dat bijvoorbeeld zwart werk of samenlevingsfraude. Desgewenst kunnen deze gegevens worden samengevoegd tot informatie op een hogere aggregatieniveaus.

We onderscheiden de volgende niveaus: de fraudehandeling is het concrete gedrag waarmee de fraude gepaard gaat, bijvoorbeeld zwart werken, het frauderisico is de concrete regel waartegen wordt gezondigd, de fraudevorm is de regeling waaronder de fraude valt en de fraudesoort is de maatschappelijke sector waarin de fraude plaats vindt. deze indeling neemt in verschillende sectoren en regelingen verschillende vormen aan (zie verder de rapportage Fraudemonitor).

2. Indicatoren voor een Fraudemonitor

2.1 Inleiding

De Fraudemonitor moet aan de hand van indicatoren voor verschillende vormen van fraude de omvang van fraude, de bestrijding ervan, en de resultaten van die bestrijding in kaart brengen. In paragraaf 2.2 worden indicatoren voor de omvang van fraude gedefinieerd. De methoden om deze te schatten komen in deel 2 van dit rapport aan de orde. In paragraaf 2.3 bepreken we indicatoren voor de handhavingsinspanningen en in paragraaf 2.4 indicatoren voor de resultaten van die inspanningen.

De gegevens voor de Fraudemonitor zijn verzameld in de eerste helft van 2006. Het merendeel van de vermelde cijfers heeft betrekking op het jaar 2004. Als de gegevens betrekking hebben op andere jaren, wordt dat vermeld.

2.2 Indicatoren voor de probleemomvang

Deze indicatoren geven inzicht in de omvang van het fraudeprobleem. Hiervoor zijn 4 indicatoren gedefinieerd.

Prevalentie uitgedrukt in een percentage

Het voorkomen van fraude in de (doel)populatie wordt uitgedrukt in een percentage om de onderlinge vergelijkbaarheid van de omvangsschattingen te vergroten.

$$\frac{\# \text{ overtreders}}{n} \times 100$$

waarbij '# overtreders' het aantal overtreders in de steekproef is en n de steekproefomvang. Om uitspraken te kunnen doen over de betrouwbaarheid van de gegeven prevalentieschattingen en om eenvoudige secundaire analyses op de monitordata mogelijk te maken, wordt ook het 95% betrouwbaarheidsinterval opgenomen.

Geschatte prevalentie in aantallen overtreders in populatie

Een andere maat voor de omvang van de fraude is het geschatte aantal overtreders in de populatie, weer met het bijbehorende 95% betrouwbaarheidsinterval.

$$\frac{\# \text{ overtreders}}{n} \times N$$

waarbij '# overtreders' het aantal overtreders in de steekproef is, N de populatieomvang, en n de steekproefomvang.

Voor de sociale zekerheidsuitkeringen, WW, WAO en WWB en de volksverzekeringen,

schattingen van de totale omvang van fraude beschikbaar.² Voor de overige fraudesoorten betrokken in het ontwikkelingsonderzoek voor de Fraudemonitor ontbreken die schattingen.

Er zijn schattingen voor de volgende concrete vormen van fraude:

- WW en arbeidsongeschiktheidsverzekering (beide uitgevoerd door UWV): het verzwijgen van zwarte inkomsten uit zwart werk (inclusief het doen van klusjes voor een geldelijke vergoeding, de tweede vraag waarmee ‘zwarte fraude’ in het POROSZ geoperationaliseerd is);
- WW; het naleven van de verplichtingen met betrekking tot medewerking aan het re-integreren op de arbeidsmarkt;
- Arbeidsongeschiktheidsverzekering: het naleven van de verplichtingen met betrekking tot het rapporteren van de gezondheidstoestand;
- WWB: het verzwijgen van zwarte inkomsten uit zwart werk (inclusief het doen van klusjes voor een geldelijke vergoeding) en eventueel andere bronnen zoals giften en alimentatie, het geven van onjuiste of onvolledige inlichtingen over de woonsituatie (bijvoorbeeld met meerdere personen een huishouden delen, onderverhuur), het verzwijgen van vermogen of van inkomsten uit vermogen.

Om de indicatoren te berekenen dienen de geschatte gegevens wat betreft definitie vergelijkbaar te zijn met de administratieve gegevens. Dat is als eerste vastgesteld (zie rapportage).

De berekening van de indicatoren in overzicht 1 verloopt als hierna beschreven. De schattingen van de fraudeomvang zijn afkomstig uit Van der Heijden, Van Gils en Laudy (2005, p. 107 - 108, appendix 4)³ en de populatiegegevens van CBS-Statline, september 2004, de maand van de POROSZ 2004 enquête.

² Het Periodiek Onderzoek Regelovertreding Sociale Zekerheid (POROSZ) uitgevoerd voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, is het enige voorbeeld van fraude-onderzoek dat schattingen bevat van het ‘dark number’ voor de in dit onderzoek bestudeerde vormen van fraude.

³ Van der Heijden, P.G.M., G. Van Gils en O. Laudy (2005). Regelovertreding in de WAO, WW en ABW/WWB in 2004 (vergeleken met de jaren 2000 en 2002). Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Werkdocument 347.

Overzicht 1: totale (geschatte) fraude

<i>Fraude</i>	<i>% fraude vlgs enquête 2004</i>		<i>Populatie 2004</i>	<i>Geschat # fraudeurs</i>	
	<i>%</i>	<i>95 % betrouwbaarheidsinterval</i>		<i>Aantal</i>	<i>95 % betrouwbaarheidsinterval</i>
<i>WW</i>					
o Zwart werken	25,4	19,4 – 32	310.380	79.000	60.200 – 99.300
o Medewerkingsverplichtingen (solliciteren ed.)	34,5	28,8 – 39,6	310.380	107.000	122.900 – 310.400
<i>WAO</i>					
o Zwart werken	18,9	12,7 – 25,8	1.050.000	198.000	133.350 – 270.900
o Rapporteren gezondheid	22,2	12,2 – 30,5	1.050.000	233.100	128.100 – 320.300
<i>WWB:</i>					
o Verzwijgen (zwarte) inkomsten	29	22,7 – 35,8	359.620	104.290	81.600 – 128.700
o Onjuiste inlichtingen woonsituatie	6	2,1 – 9,9	298.480	17.909	6.300 – 29.500
o Verzwijgen inkomsten uit vermogen	7	3,1 – 11,2	359.620	25.173	11.100 – 40.300
<i>AOW:</i>					
o Verzwijgen inkomen	10	1,8 – 19,6	243.363	24.336	4.400 – 47.700
o Onjuiste inlichtingen leefvorm	1	0 – 4,7	1.026.151	10.262	0 – 48.200
<i>Anw:</i>					
o Verzwijgen inkomen	2	0 – 5,5	137.761	2.755	0 – 7.600
o Onjuiste inlichtingen leefvorm	0	0 – 3,2	122.607	-	0 – 3.900

UWV: WW en WAO

WW: Volgens het POROSZ van 2004 heeft 25,4% van de WW-ers in de afgelopen 12 maanden (wel eens) zwart gewerkt. Uit een populatie van 310.380 gaat het om (bijna) 79.000 personen. Het 95%-betrouwbaarheidsinterval loopt van ruim 60.000 tot ruim 99.000.

Ruim 34% van de WW-ers komt een of meerdere medewerkingsverplichtingen niet na. Dit zijn verplichtingen die dienen te worden nageleefd om weer aan het werk te komen. Het gaat om voldoende solliciteren, het aannemen van werk als dat wordt aangeboden, het niet langer dan vier weken zonder toestemming van de uitkeringsinstantie op vakantie gaan, het alleen na toestemming van de uitkeringsinstantie een dagopleiding volgen of vrijwilligerswerk doen.

WAO (en andere arbeidsongeschiktheidsregelingen als Wajong en WAZ): Volgens het POROSZ werkte in 2004 18,9% van de mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering wel eens zwart. Dit zijn uit een populatie van 964.310 ruim 182.000 personen.

Ruim 22% leefde een of meer van de verplichtingen tot het rapporteren van de gezondheidstoestand niet na. Dit zijn ruim 233.000 personen, met een betrouwbaarheidsinterval lopend van 128.000 tot ruim 320.000 personen. Het gaat om het zich zeker voordoen tijdens controles dan men werkelijk is, het niet doorgeven van een positieve medische diagnose of een verbetering van de gezondheidstoestand die men zelf bemerkt.

WWB

Volgens het POROSZ verzwegen in 2004 29% van de mensen met een WWB-uitkering zwarte inkomsten (uit arbeid alleen of uit arbeid en andere bronnen, maar niet uit vermogen; het verschil tussen beide percentages is verwaarloosbaar klein: 28,9% vs 29,3%). De populatie is ruim 359.000. naar schatting maken zich dus ruim 104.000 WWB-ers zich schuldig aan deze vorm van fraude. Het 95%-betrouwbaarheidsinterval voor deze schatting loopt van 81.600 tot 128.700.

De relevante populatie voor het geven van onjuiste inlichtingen over de woonsituatie van WWB-ers is een deel van de totale WWB-populatie, namelijk dat deel dat aangeeft alleenstaand (ouder) te zijn. In de enquêtemaand voldeden ruim 298.000 personen aan deze voorwaarde. Volgens POROSZ maakte in 2004 zich 6% van de WWB-ers schuldig hieraan. Dit zijn bijna 18.000 personen met een betrouwbaarheidsinterval van ruim 6.000 tot ruim 29.000.

Het verzwijgen van inkomsten uit vermogen is weer een overtreding die in principe iedereen met een WWB-uitkering kan begaan. In 2004 werd deze overtreding door 7% van de WWB-ers begaan, zijnde ruim 25.000 personen, met een betrouwbaarheidsinterval van 11.000 tot 40.000 personen.

SVB

In POROSZ 2004 is ook de omvang geschat van fraude in de uitkeringsregelingen die door de SVB worden uitgevoerd, de AOW, de Anw en de AKW.

De populatiegegevens zijn afkomstig uit kwartaalberichten van de SVB. De relevante populatie voor het verzwijgen van inkomsten in verband met toeslag voor een partner jonger dan 65 jaar, de zogenaamde gehuwdentoeslag, is dat deel van de AOW-ers in het genot van deze toeslag. Dat aantal was in 2004 243.363. 10% van deze groep verzwegen inkomsten, dit zijn ruim 24.000 personen.

De AOW-ers die als alleenstaande te boek staan kunnen er belang bij hebben om onjuiste of onvolledige informatie te geven over hun levenssituatie. Twee uitkeringen voor een alleenstaande komt op een hoger bedrag uit dan de uitkering voor samenwonenden. In 2004 waren 1.026.151 AOW-ers als alleenstaande geregistreerd. Daarvan verzwegen 1% de samenleving, zijnde ruim 10.000 personen. Het 95%-betrouwbaarheidsinterval loopt van 0 tot ruim 48.000 personen.

De relevante populatie voor het rapporteren van inkomsten in de Anw omvat ruim 137.000 personen. Daarvan heeft volgens POROSZ in 2004 2% inkomsten verzwegen,

zijnde ruim 2.700 personen. Het betrouwbaarheidsinterval loopt van 0 tot ruim 7.500 personen.

De populatie voor het rapporteren van de leefvorm in de Anw was in september 2004 (ca.) 122.000 personen. Volgens POROSZ overtrad daarvan niemand de betreffende regel. Het betrouwbaarheidsinterval voor deze schatting loopt echter van 0 tot bijna 4.000 personen.

Geschat aantal overtredingen in de populatie

Het kan in voorkomende gevallen zinvol zijn om naast het aantal fraudeurs ook het aantal afzonderlijke fraudegevallen te kennen. Bijvoorbeeld, in het geval van particuliere verzekeringsfraude kan het relevant zijn om behalve het aantal overtreders het aantal overtredingen te schatten. Een fraudeur kan immers meerdere verzekeringsmaatschappijen oprichten. Maar voor andere fraudevormen, bijvoorbeeld in het geval van zwart werk naast een uitkering is het aantal overtredingen niet altijd een zinvolle maat voor de ernst van fraude. Om dit verschil inzichtelijk te maken kan in voorkomende gevallen het geschatte aantal overtredingen worden opgenomen met het daarbij bijbehorende 95% betrouwbaarheidsinterval.

Er zijn geen voorbeelden van schattingen van het aantal overtredingen bekend voor de fraudesoorten die in het ontwikkelingsonderzoek voor de Fraudemonitor zijn opgenomen.

Schatting van de financiële omvang van de fraude

De financiële omvang van fraude per jaar stellen we gelijk aan de gemiddelde (jaarlijkse) winst per fraudeur maal het aantal fraudeurs. Ook hierbij is een betrouwbaarheidsinterval te berekenen.

Er zijn geen voorbeelden van schattingen van de financiële omvang bekend voor de fraudesoorten die in het ontwikkelingsonderzoek voor de Fraudemonitor zijn opgenomen.

2.3 Indicatoren voor de handhavingsinspanningen

2.3.1 Inleiding

De vraag naar inspanningen en resultaten van fraudebestrijding (of handhaving) moet beantwoord worden met gegevens uit de administraties van de handhavingsorganisaties. Inzicht in de inspanningen en resultaten van handhaving is pas te verkrijgen met een sluitende en volledige registratie van het gehele proces van handhaving. Dat betekent dat, in het ideale geval, een zaak vanaf het eerste signaal tot aan de uiteindelijke afdoening stap voor stap administratief kan worden gevolgd. We onderscheiden de volgende onderdelen en bijbehorende indicatoren voor dit proces:

- 1) Registratie van de intensiteit van controle:
 - a) indicatoren die de kwantitatieve verhouding tussen object en controle, oftewel de intensiteit van controle in de relevante populatie dienen aan te geven;
 - b) de behandeling van signalen voor fraude, al of niet uitmondend in onderzoek, vormt ook een (minder belangrijk) kenmerk van de intensiteit van controle;

- 2) Registratie van de uitkomsten van controles en onderzoeken:
 - a) de verhouding tussen aantallen controles en onderzoeken en uitkomsten (al of niet een fraude geconstateerd)
 - b) indicatoren voor de verhouding tussen aantallen fraudeconstateringen en de omvang van de populatie
 - c) indicatoren voor de verhouding tussen uitkomsten van controle en onderzoek en de totale (geschatte) omvang van fraude (pakkans en sanctiekans)
- 3) Registratie van afdoening en bestraffing:
 - a) door de handhavingsorganisatie:
 - i) indicatoren voor de verhouding tussen het aantal gevallen geconstateerde fraude en bestuurlijke sanctie of aangifte
 - ii) indicatoren voor de verhouding tussen de geconstateerde schade tengevolge van fraude en financiële afhandeling door de handhavingorganisatie: terug-, invordering en incasso
 - b) indicatoren voor de verhouding tussen geconstateerde fraude en strafrechtelijke afdoening door justitie: vervolging door het OM, berechting door de Rechtbank en tot slot tenuitvoerlegging van de opgelegde straf.

2.3.2 Bronnen en beschikbaarheid gegevens

Voor het definiëren van indicatoren voor inspanningen en resultaten van handhaving is alleen gebruik gemaakt van administratieve gegevens en niet van gegevens uit afzonderlijke onderzoeken. Het dient bestuurlijke - of managementinformatie te zijn die eenvoudig is te verkrijgen en geen afzonderlijk dossieronderzoek vereist. Een deel van deze gegevens is standaard beschikbaar en wordt openbaar gemaakt in verslagen en statistieken. De gegevens over de WWB en de door UWV uitgevoerde wetten kunnen (vrijwel) allemaal uit de openbare statistieken worden gehaald. Niettemin is het verstandig overleg te voeren met de beheerders van de statistieken over de juiste interpretatie van gegevens. Andere gegevens werden speciaal voor dit onderzoek met queries uit de registraties opgediept. Een belangrijk deel van de gegevens van SVB en de belastingdienst en FIOD kan alleen na overleg en op speciaal verzoek worden geleverd.

De UWV brengt jaarlijks de Statistiek Distribuerende functie handhaving uit. De SVB rapporteert over handhaving in een jaarlijkse rapportage 'Handhaving door de Sociale Verzekeringsbank'. Gegevens over de belastingdienst en de FIOD-ECD zijn ontleend aan jaarverslagen van de belastingdienst, jaarverslagen van de FIOD-ECD en aan jaarlijkse beheersverslagen van de belastingdienst. FMP rapporteert geen gegevens over particuliere verzekeringsfraude. De in dit rapport vermelde gegevens zijn op verzoek van de onderzoekers uit het registratiesysteem gehaald.

Het CBS verzamelt landelijke gegevens over fraude met bijstand (WWB). Er bestaan twee bronnen: de Bijstandsfraudestatistiek (BFS) en de Bijstandsdebiteurenstatistiek (DBS). De BFS is de fraudestatistiek op basis van de registraties van de sociale reches van de sociale diensten en van de afdelingen bijzonder onderzoek. Kleinere fraudezaken, die vaak in het gewone controleproces van de sociale diensten zijn

geconstateerd, worden niet in de BFS opgenomen. Dit type zaken wordt afgedaan in het primaire circuit van de sociale diensten zelf en geregistreerd in de debiteurenstatistiek als verwijtbare vordering. Het aantal fraudes volgens de BFS was in 2005 ruim één derde (36%) van het totale aantal fraudes volgens BFS en BDS samen. Het bedrag dat met de fraudes geregistreerd in BFS is gemoeid, bedraagt 56% van het totale schadebedrag tengevolge van fraude in de WWB. Het CBS voegt beide bronnen samen tot één statistiek van de bijstandsfraude. Deze bevat echter minder gegevens over minder variabelen dan de BFS en BDS afzonderlijk.

De gegevens voor de Fraudemonitor zijn in de eerste helft van 2006 verzameld. Het merendeel van de vermelde cijfers heeft betrekking op het jaar 2004. Als de gegevens betrekking hebben op andere jaren, wordt dat vermeld.

De indicatoren worden in dit hoofdstuk in overzichten weergegeven en in de tekst toegelicht. In de overzichten wordt de beschikbaarheid van gegevens voor het formuleren van de gewenste indicatoren op de volgende wijze aangegeven:

cijfer:	gegevens beschikbaar
– :	gegevens niet beschikbaar
n.v.t.:	niet van toepassing
#	Aantal (bij gegevens)

2.3.3 Verhouding controle – object

De verhouding tussen het aantal controles en de omvang van de populatie kan een indicator zijn voor de intensiteit van controle of de ‘controledichtheid’. Dit type indicator is voor vormen van ‘verticale’ fraude in principe te formuleren, omdat de omvang van de populatie en het aantal controles vaak bekend zijn. Bij ‘horizontale fraude’ waarbij dader en slachtoffer particulieren zijn, is met name het aantal uitgevoerde controles moeilijk te achterhalen.

Overzicht 2 geeft de verhoudingen weer tussen aantal controles en de in principe te controleren aantallen. We onderscheiden daarbij:

- **Controles:** reguliere controles die onderdeel zijn van het primaire proces van inning of uitkering of bijzondere controles, zoals bijvoorbeeld de fysieke controles die UWV uitvoert op basis van risicoanalyses, en die een aanvulling vormen op reguliere controles. Kenmerkend voor controles is dat er geen gebruik wordt gemaakt van strafrechtelijke opsporingsbevoegdheden. Controles kunnen op twee manieren worden uitgevoerd:
 - dossieronderzoek, waarbij alleen een administratief onderzoek plaats vindt binnen de muren van de handhavingsorganisatie en
 - een fysieke controle, waarbij de cliënt ook wordt opgeroepen te verschijnen op het kantoor van de handhavingsorganisatie of (ook) een ‘waarneming ter plekke’ buiten de kantoormuren plaats vindt.

- Opsporingsonderzoek onderscheidt zich van controle vooral door gebruik van strafvorderlijke opsporingsbevoegdheden. Opsporingsonderzoek komt verderop aan de orde.

De gepresenteerde verhoudingscijfers zijn met enige terughoudendheid te interpreteren als indicaties voor de controlecapaciteit voor de verschillende regelingen en organisaties. De verscheidenheid van controles is volgens de instellingen te groot en de verdeling van de controles over de populatie te ongelijkmatig om met een kwantitatieve indicator te kenmerken. Verhoudingen tussen totalen suggereren gelijke controlekansen voor verschillende delen van een populatie, terwijl daar juist geen sprake van is. Meestal zijn controles zeer selectief: de kans om gecontroleerd te worden verschilt sterk voor verschillende groepen. Bovendien verschillen de controles vaak aanzienlijk wat betreft intensiteit.

Om deze redenen zijn de indicatoren gedefinieerd voor de controledichtheid van de verschillende terreinen van fraude en handhaving in elk geval niet onderling te vergelijken.

Overzicht 2: verhoudingen tussen aantallen controles en aantallen object

<i>Indicator</i>	<i>UWV</i>	<i>SVB</i>	<i>WWB</i>	<i>BD/FIOD</i>	<i>FMP</i>
1. Controledichtheid (aantal controles met extra onderzoek ÷ aantal uitkeringen)	17%	9%	–	7,6%	–
2. % alleen administratieve controle	15,4%	–	–	–	–
3. % fysieke controle (huisbezoek en oproepen, veldonderzoekingen)	1,4%	–	–	1,1%	–

Sociale zekerheid - UWV

UWV beschikt over cijfers waarmee een maat voor controle-intensiteit is te berekenen, maar maakt daarbij kanttekeningen over de ongelijkmatige verdeling over de doelgroep en de verscheidenheid van de controles.

SVB

In totaal voerde de SVB in 2004 in het kader van die wet 216.852 controles, verificaties en onderzoeken uit. Dat betekent dat 9% van de AOW-ers gecontroleerd zou kunnen worden. Het SVB-voorbeeld illustreert duidelijk de beperkingen van verhoudingscijfers van aantallen controles en de omvang van het te controleren object. We komen daar verderop op terug.

WWB

De inrichting van de handhaving en het aantal controles en onderzoeken voor de WWB verschillen per gemeente en er zijn geen landelijke gegevens over beschikbaar.

Belastingen

Het totaal aantal door de Belastingdienst uitgevoerde fiscale controles bedroeg in 2005 3.450.000 (bron: Beheersverslag Belastingdienst 2005, p. 7). De omvang van de populatie waarop die controles werden uitgevoerd is echter niet duidelijk. De in overzicht 2 vermelde 7,6% voor controledichtheid is het resultaat van dit aantal fiscale controles gedeeld door het aantal behandelde aangiften (45.408.000).

Een verhoudingscijfer is te berekenen voor het aantal boekenonderzoeken. Daarvoor resulteert een controledichtheid van $31.500 \text{ boekenonderzoeken} \div 2.861.000$ (zijnde het totaal van alle dossiers voor elk van de belastingmiddelen) = 1,1%.

FMP: particuliere verzekeringsfraude

Geen gegevens beschikbaar.

2.3.4 Verhouding signalen – onderzoek

Het percentage van de ontvangen fraudesignalen dat een handhavinginstantie onderzoekt, kan een indruk geven van de mate waarin de organisatie deze signalen ter harte neemt. Overzicht 3 laat gegevens zien over de behandeling van signalen voor fraude door de verschillende handhavingsorganisaties.

Een volledige registratie van de behandeling van alle ontvangen signalen komt bij geen van de betrokken organisaties voor. Deze is waarschijnlijk ook moeilijk te realiseren. Het is immers moeilijk om een exact moment te bepalen waarop een signaal serieus is te nemen en er geregistreerd zou moeten worden.

Binnen de sector sociale zekerheid is in principe een vergelijking van de signaalregistratie van UWV en WWB mogelijk. In beide gevallen worden de signalen en uitkomsten van onderzoek voor een belangrijk deel op dezelfde manier geregistreerd. Bij een vergelijking dient wel bedacht te worden dat bij UWV sprake is van centrale uitvoering door één organisatie en in het geval van de WWB van decentrale uitvoering door gemeenten. Bekend is dat de landelijke cijfers voor de WWB zoals opgenomen in overzicht 3 maar een deel van de werkelijkheid weergeven.

Overzicht 3: Fraudesignalen en -onderzoek

<i>Signalen</i>	<i>UWV</i>		<i>SVB</i>		<i>WWB</i>		<i>BD/FIOD</i>	<i>FMP</i>
	<i>n</i>	<i>%</i>		<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>		
1. Interne fraudesignalen	–		–		–		–	
w.v. Onderzoekswaardig:	15.235		769	–	–			
w.v. Onderzoek:	15.235		769	–	13.560			
w.v. Fraude	13.850	91%			5.830	43%		
Schade te laag	0							
Geen fraude	1.385	9%			7.680	57%		
2. Externe fraudesignalen	–		–		–		–	1.014
w.v. Onderzoekswaardig:	6.447		364	–	–			14
w.v. Onderzoek:	6.447		364	–	15.100			14
w.v. Fraude	5.099	79%			6.790	45%		–
Schade te laag/voldoet niet aan criteria	0							1.000
Geen fraude	1.348	21%			8.260	55%		–
Totaal externe en interne signalen	21.682		1.133	–	28.660			
w.v. Fraude	18.949	87%	157	–	12.620	44%		
3.	206.269		284.935	–	–		–	n.v.t.
Samenloopsignalen/gegevensuitwisseling met andere instanties								
w.v. Onderzoekswaardig:	13.939							
w.v. Onderzoek:	13.939		14.932	–				
w.v. Fraude	11.574							
Schade te laag	0							
Geen fraude	2.365							
(evt. andere beoordeling)	n.v.t.							
SVB:			975	–				
gezamenlijke huishouding geconstateerd teruggevorderd			699	–				

Sociale zekerheid - UWV

Alle onderzoekswaardige signalen worden volgens deze registratie onderzocht. UWV maakt een onderscheid naar herkomst van signalen (intern of extern) en afloop van het ingestelde onderzoek (fraude, geen fraude of fraude, maar schade te laag om onderzoek voort te zetten en proces-verbaal op te maken). Er wordt geen onderscheid gemaakt naar onderzoekswaardigheid.

UWV houdt (als enige) een registratie bij van fraudeonderzoeken van samenloopsignalen en onderscheidt daarbij de categorieën onderzoekswaardig en onderzoek (ingesteld), categorieën die in praktijk samenvallen, en verder de categorieën ‘fraude aangetoond’ en ‘geen fraude (aangetoond)’.

SVB

De SVB registreert de onderzochte signalen en registreert alleen de herkomst van het signaal (extern of intern) en of er na onderzoek fraude is aangetoond. Andere uitkomsten van ingestelde onderzoeken worden niet vastgelegd. Er wordt ook geen onderscheid gemaakt tussen onderzoekswaardige signalen en onderzochte signalen.

SVB registreert de uitwisseling van gegevens over inkomen met de Belastingdienst en met GBA over leefvormen, beide operaties voor de AOW en Anw. Als voorbeeld is in overzicht 3 de registratie van de gegevensuitwisseling met GBA voor de AOW 2004 opgenomen.

WWB

Voor de WWB bestaan landelijke gegevens over de fraudesignalen afgehandeld door de afdelingen sociale recherche en bijzonder onderzoek. Van de onderzochte fraudesignalen wordt de herkomst geregistreerd (intern of extern) en of er na onderzoek sprake bleek te zijn van fraude of niet.

Belastingen

De belastingdienst beschikt niet over publieke gegevens over de afhandeling van fraudesignalen.

FMP: particuliere verzekeringsfraude

Het Fraudemeldpunt ontvangt externe fraudesignalen inzake verzekeringsfraude hoofdzakelijk van verzekeringsmaatschappijen. Vervolgens wordt geregistreerd welke signalen voldoen aan de criteria voor het uitzetten van een opsporingsonderzoek en waarvoor een onderzoek wordt ingesteld. De onderzoeken worden ingesteld door de arrondissementsparketten en regionale politiekorpsen. Het verloop van deze opsporingsonderzoeken wordt in het registratiesysteem niet consequent geregistreerd.

2.4 Indicatoren voor de resultaten van handhaving

2.4.1 Uitkomsten controle en onderzoek

Er zijn drie belangrijke typen indicatoren waarmee de resultaten van handhaving en fraudebestrijding zijn te beoordelen. Het zijn:

- a. De resultaten in verhouding tot de inspanningen, i.c. de geconstateerde fraude in verhouding tot het aantal ingestelde controles en onderzoeken.
- b. De resultaten, i.c. de geconstateerde fraude, in verhouding tot de omvang van de populatie.
- c. De resultaten van de handhavinginspanningen, i.c. de geconstateerde fraudes, in verhouding tot de geschatte totale fraude.

De resultaten van fraudebestrijding zijn het beste te beoordelen met de derde benadering waarbij de resultaten worden vergeleken met de totale (geschatte) omvang van de fraude, dus inclusief het deel van de fraude dat zich aan waarneming door handhaving onttrekt. Uit deze vergelijking resulteert een pakkans, en als ook wordt gekeken naar bestraffing, een sanctiekans voor elke fraudeur in de populatie. Een beperktere indicatie van de

doeltreffendheid van handhaving krijgen we door de resultaten van de fraudebestrijding te relateren aan de omvang van de inspanningen of aan de omvang van de populatie. Dit type indicatoren is alleen in combinatie met andere gegevens te gebruiken om de resultaten te beoordelen. Een grotere inspanning door meer controles kan immers ook resulteren in meer fraudeconstateringen, vanwege het simpele feit dat er meer wordt gefraudeerd. Het is daarom verstandig ook te kijken naar mogelijke andere ontwikkelingen die veranderingen van de indicator kunnen verklaren. Men kan bijvoorbeeld ook kijken naar de bereidheid om regels na te leven of naar de perceptie van controles en pakkans. Naarmate deze grootheden minder veranderingen laten zien, is de verhouding tussen handhavinginspanning en het aantal fraudeconstateringen een betere maatstaf voor de resultaten van handhaving.

We behandelen de drie onderscheiden typen indicatoren in de navolgende paragrafen.

a. Onderzoek – fraudeconstatering

Overzicht 4 geeft voor de verschillende handhavingsorganisaties het percentage inspanningen weer dat resulteert in een constatering van fraude. Een gedifferentieerd oordeel over de resultaten van fraudebestrijding vereist gegevens per soort controle of onderzoek.

De rol van controle en opsporingsonderzoek bij het constateren van fraude verschilt per handhavingsorganisatie, zoals in het navolgende duidelijk moge worden.

<i>Overzicht 4: controles, onderzoeken en fraudeconstateringen</i>					
<i>Indicator</i>	<i>UWV</i>	<i>SVB</i>	<i>WWB</i>	<i>BD/FIOD</i>	<i>FMP</i>
1. % fraudeconstatering bij dossieronderzoek	8,1%	n.v.t.	–	1%	–
2. % fraudeconstatering bij fysieke controle (huisbezoeken, oproepen, veldtoetsingen)	6,2%	n.v.t.	–	75%	–
3. % fraudeconstatering bij bijzondere controle	–	20%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
4. % fraudeconstateringen bij opsporingsonderzoek	–	100%	44%	97,6%	–
5. % fraudeconstatering in controle + onderzoek	7,8%	.1%	–	1%	n.v.t.

UWV

De UWV kan behalve in opsporingsonderzoek ook in bijzondere controles of in controles binnen het reguliere proces fraude constateren. De fraudeconstateringen bij dossieronderzoek en bij fysieke controles worden apart geregistreerd. De fraude die in bijzondere controles (fysieke controle op basis risicoanalyse) en opsporingsonderzoeken wordt geconstateerd, wordt weer niet afzonderlijk geregistreerd.

SVB

Controles kunnen bij de SVB niet resulteren in de constatering van fraude. De SVB kan fraude alleen vaststellen door middel van een opsporingsonderzoek door een sociaal

rechercheur die wettelijke opsporingsbevoegdheden gebruikt. Daarnaast kent de SVB ook fraude-onderzoeken. Dit zijn vooronderzoeken van fraudesignalen. Op grond van het fraude-onderzoek bepaalt de SVB of er voldoende reden is voor een opsporingsonderzoek, of dat er sprake is van een onrechtmatigheid die niet als fraude kan worden aangemerkt, of dat onvoldoende aanleiding is voor verdere verdenking of onderzoek. De voorbereiding in een fraudeonderzoek is van dien aard, dat wanneer een opsporingsonderzoek wordt ingesteld, er volgens SVB ook (vrijwel) altijd fraude wordt vastgesteld.

In 2004 resulteerde 20% van de fraudeonderzoeken voor de AOW in een opsporingsonderzoek, hetgeen (volgens SVB vrijwel) gelijk staat aan de constatering van fraude. Van de afronding van verrichte opsporingsonderzoeken bestaat echter geen registratie. Uit 225 opsporingsonderzoeken resulteerden in 2004 157 aangiften. Er is geen administratie van de 68 zaken waarvoor een opsporingsonderzoek is ingesteld, maar na afloop geen aangifte is gedaan.

WWB

Bij de WWB kan fraude zowel worden geconstateerd in een opsporingsonderzoek door de sociale recherche, in controles van een afdeling bijzonder onderzoek, als in reguliere controles. Van de fraude geconstateerd in reguliere controles zijn echter geen landelijke gegevens beschikbaar.

Van de door de sociale recherches en de afdelingen bijzonder onderzoek van gemeenten in 2005 ingestelde onderzoeken resulteerde 44% in het vaststellen van fraude. Van 0,3% (90 stuks) bleef de uitkomst van het ingestelde onderzoek onbekend.

Belastingdienst

De Belastingdienst stelt fraude vast door middel van administratieve controles (kantoortoetsen) en controles bij ondernemers (veldtoetsingen, vergelijkbaar met fysieke controles). Indien bij een onjuiste aangifte sprake is van verwijtbaar gedrag zal de Belastingdienst een boete opleggen. Het aantal correcties met een boete kan daarom volgens de Belastingdienst een bruikbare indicatie zijn voor het aantal geconstateerde fraudegevallen. In 2005 werd bij 26.800 ondernemers een vergrijpboete opgelegd alsmede bij 12.000 particulieren. Deze aantallen dienen nog verhoogd te worden met het aantal fraudeconstateringen dat door de FIOD-ECD wordt onderzocht (in 2005 ca. 450). Vanwege de 'una via'-regel zal bij deze posten geen vergrijpboete zijn opgelegd.

In 2005 werd bij 23.400 (74,2%) ondernemers waarbij een boekenonderzoek is ingesteld, gecorrigeerd.⁴ We houden daarom ca. 75% aan voor het percentage boekenonderzoeken waarbij fraude wordt geconstateerd.

⁴ Gegeven uit het Beheersverslag van de belastingdienst: bij 25,8% van de 31.500 boekenonderzoeken sprake van een 'nihilscore' (geen correcties). De eerder genoemde 26.800 vergrijpboetes bij ondernemers zijn niet alle het resultaat van een boekenonderzoek; ook uit kantoortoetsen komen correcties met vergrijpboete. De belastingdienst concludeert wel dat een groot deel van de boekenonderzoeken die leiden tot een correctie ook leiden tot correctie met vergrijpboete, dus fraude betreffen.

Het aantal fraudeconstateringen bij particulieren (12.000) is ongeveer 1% van het aantal kantoortoetsingen (1.270.000). Een zeer groot deel van de kantoortoetsingen betreft de ingediende aangiften IB voor particulieren. Vandaar dat deze ratio (bij benadering) is te berekenen.

Volgens opgave van de FIOD-ECD hebben in 2004 van de 387 ingestelde opsporingsonderzoeken er 378 tot een proces-verbaal en aangifte geleid. Dit is 97,6%. Overigens gaat aan het instellen van een opsporingsonderzoek een intensieve selectie vooraf. Het aantal ATV-meldingen voor het selectieoverleg bedroeg in 2004 1693. Daarvan werden er 887 volgens het tripartite overleg van belastingdienst, FIOD-ECD en het OM als ‘vervolgingswaardig’ bestempeld en 387 daadwerkelijk in onderzoek genomen conform prestatie-afspraken in deze met het OM (deze worden verderop behandeld).

FMP: particuliere verzekeringsfraude

Het FMP draagt alleen zorg voor centrale melding van verzekeringsfraude en biedt de zaken aan voor opsporing en vervolging door de arrondissementen. Controles op verzekeringsfraude zijn een zaak van de verschillende particuliere maatschappijen. Een landelijk inzicht in de controles door verzekeringsmaatschappijen ontbreekt.

b. Fraudeconstateringen in verhouding tot de omvang van de regeling of populatie

In deze paragraaf bespreken we indicatoren die de verhouding tussen de geconstateerde fraude en de omvang van een regeling of activiteit beogen weer te geven. Met dit type indicatoren kan geconstateerde fraude gecorrigeerd voor veranderingen in de omvang van de regeling worden beoordeeld. Het is daarbij van belang, dat de gegevens over fraude en populatie zo veel mogelijk op dezelfde periode betrekking hebben. Als een deel van de geconstateerde fraude al een aantal jaren geleden is gepleegd, horen de verdachten mogelijk al niet meer tot de doelgroep, omdat de uitkering of verzekering is beëindigd.

In overzicht 5 zijn indicatoren voor de geconstateerde schadebedragen, aantallen zaken en de duur van de fraude weergegeven. De indicatoren in het overzicht zijn berekend als beneden weergegeven.

De verschillen in criteria waarmee fraude wordt vastgesteld, heeft ook hier tot gevolg dat de indicatoren voor de verschillende terreinen van fraude moeilijk te vergelijken zijn.

Overzicht 5: aantallen fraudeconstateringen in verhouding tot omvang regeling

<i>Indicatoren</i>	<i>UWV</i>	<i>SVB</i>	<i>WWB</i>	<i>BD/ FIOD</i>
o Geconstateerde schade, c.q. opbrengstderving tgv fraude per €100.000 uitgekeerd of geïnd bedrag	€146	€17	€2.620	€962
o Aantal uitkeringen, dossiers of cliënten per fraudeconstatering (aantal fraudes ÷ aantal uitkeringen, aangiften, dossiers)	75	11.105	8	229
o Duur van de fraude (geconstateerd)	72 dagen	60 maanden	–	1,5 jaar

UWV

De geconstateerde schade per 100.000 €uitgekeerd bedrag voor de UWV is als volgt te berekenen: €23.546.000 schade door fraude ÷ 16.097.000.000 uitgekeerd bedrag ÷ 100.000 = €146.

Het aantal uitkeringen per fraudezaak is als volgt te berekenen: 2.159.000 uitkeringen ÷ 28.719 fraudezaken = 1 fraudezaak op 75 uitkeringen. De 2.159.000 uitkeringen zijn alle lopende en beëindigde uitkeringen van UWV in het jaar 2004. We gaan uit van dit stroomgegeven voor een jaar, omdat elk nieuw dossier, elke nieuwe uitkering een nieuwe gelegenheid voor fraude biedt en aanleiding is voor een controle.

De gemiddelde duur van de fraudes die UWV in 2004 heeft geconstateerd, bedraagt 72 kalenderdagen. Dit gegeven kan door UWV worden gedifferentieerd naar wet, soort fraude (witte -, zwarte - en overige fraude), zwaarte van de fraude en wijze van afdoening (aangifte of boete).

SVB

De geconstateerde schade per 100.000 €uitgekeerd bedrag voor de SVB is als volgt te berekenen: €3.982.197 schade ÷ 22.890.000.000 ÷ 100.000 = €17 per €100.000 uitkering

Het aantal uitkeringen per fraudezaak is als volgt te berekenen: 2.498.754 uitkeringen ÷ 225 geconstateerde fraudes = 11.105 (1 fraudeconstatering op 11.105 uitkeringen).

De fraude voor de AOW 2004 werd gemiddeld na 60 maanden geconstateerd.

Bij alle drie de gegevens gaat het volgens de SVB om ‘het topje van de ijsberg’, aangezien de cijfers alléén betrekking hebben op de strafrechtelijk, in opsporingsonderzoek geconstateerde fraudes.

WWB

De geconstateerde schade per 100.000 €uitgekeerd bedrag voor de WWB is als volgt te

berekenen: €119.600.000 totaal bedrag aan (geconstateerde) bijstandsfraude ÷ € 4.565.000.000 rijksuitgaven voor de WWB ÷ 100.000 = €2.620 per €100.000 rijksuitgaven voor de WWB (cijfers 2005). Overigens zal het totaal uitgekeerd bedrag voor de WWB iets lager zijn dan de rijksuitgaven. De gemeenten kunnen als uitvoerders van de WWB deze bedragen (binnen de grenzen van de WWB) ook benutten voor andere bestemmingen dan uitkeringen.

Ultimo 2005 waren er 354.420 uitkeringen ÷ 41.950 bijstandsfraudezaken (Bijstandsfraudestatistiek en Bijstandsdebiteurenstatistiek) over 2005 = 1 fraude op 8 uitkeringen.

De duur van de geconstateerde fraude is alleen bekend voor de fraude vermeld in de BFS. De duur wordt daar uitgedrukt in categorieën van maanden en jaren (korter dan 1 maand, tussen 1 en 6 maanden, tussen 6 en 12 maanden, tussen 1 en 2 jaar, langer dan 2 jaar). Het is ons niet bekend of er gegevens beschikbaar zijn om deze categorieën om te rekenen naar een gemiddelde duur.

Belastingen

De geconstateerde opbrengstderving voor de belastingdienst tengevolge van fraude bedroeg €1.162 miljoen in 2005 (exclusief opbrengstderving vastgesteld door de FIOD, bedrag onbekend). De totale belastingopbrengst in 2005 was €120.743.000.000. Er is dus ca. €960 gedeelde opbrengst geconstateerd per €100.000 geïnde belastingen

Het aantal fraudeconstateringen per dossier kan berekend worden. Voor ondernemers zijn er 26.800 vergrijpboetes + 450 FIOD-zaken op circa 1 miljoen dossiers. Dat geeft 1 fraudezaak op 37 ondernemerdossiers. Ondernemingen doen jaarlijks meerdere aangiften voor verschillende belastingmiddelen. Over het algemeen zijn er dus meerdere dossiers per onderneming.

Voor particulieren zijn er 12.100 fraudeconstateringen op circa 8 miljoen dossiers, dat is 1 fraudeconstatering op 666 dossiers. Voor het totaal gaat het om 39.350 fraudezaken ÷ 9.000.000 dossiers voor ondernemers en particulieren gezamenlijk = 1 fraudezaak op 229 dossiers.

De in het overzicht vermelde 1,5 jaar voor de fraudeduur is een grove benadering die op basis van de volgende gegevens tot stand is gekomen. Wanneer in enige aangifte fraude wordt geconstateerd, kan de belastingdienst aangiften over eerdere jaren onderzoeken. De naheffings- en navorderingstermijn is 5 jaar. Bij buitenlandse inkomsten, zoals rentebaten van buitenlandse bankrekeningen, is die termijn 12 jaar. Ongeveer 80% van de naheffingen betreft één jaar, in circa 20% van de gevallen worden meerdere jaren nageheven / nagevorderd, variërend van 2 tot 5 jaar. Precieze informatie over de correcties die langer dan één jaar terug gaan is (vrijwel) niet uit de administraties te verkrijgen.

FMP: particuliere verzekeringsfraude

Het FMP beschikt niet over gegevens over geconstateerde fraudebedragen of de duur van de geconstateerde verzekeringsfraude. De omvang van de totale verzekerde populatie is

mogelijk te achterhalen, maar gezien het aantal van veertien fraudezaken is dat een weinigzeggend gegeven.

c. Pakkans en straffkans

Pakkans en straffkans zijn indicatoren die de verhouding weergeven tussen resultaten van handhaving en de totale (geschatte) omvang van fraude⁵. Een belangrijk voordeel van deze indicatoren is dat ze het mogelijk maken om de resultaten van handhaving te beoordelen gecorrigeerd voor de omvang van het probleem.

Overzicht 6 bouwt voort op de populatieschattingen in overzicht 1. Met de betreffende schattingen hebben we pakkans en sanctiekans berekend voor het jaar 2004 voor:

- WW en arbeidsongeschiktheidsverzekering (beide uitgevoerd door UWV): het verzwijgen van zwarte inkomsten uit zwart werk (inclusief het doen van klusjes voor een geldelijke vergoeding, de tweede vraag waarmee 'zwarte fraude' in het POROSZ geoperationaliseerd is);
- WWB: het verzwijgen van zwarte inkomsten uit zwart werk (inclusief het doen van klusjes voor een geldelijke vergoeding) en eventueel andere bronnen zoals giften en alimentatie, het geven van onjuiste of onvolledige inlichtingen over de woonsituatie (bijvoorbeeld met meerdere personen een huishouden delen, onderverhuur), het verzwijgen van vermogen of van inkomsten uit vermogen.

Om de indicatoren te berekenen dienen de geschatte gegevens wat betreft definitie vergelijkbaar te zijn met de administratieve gegevens. Dat is als eerste vastgesteld (zie rapportage). Voorts dienen de geschatte en de administratieve gegevens zo veel mogelijk betrekking te hebben op dezelfde perioden. Dit is over het algemeen moeilijk te realiseren, onder andere omdat er niet voor elk jaar schattingen beschikbaar zijn. We gaan er van uit dat wanneer pakkans en sanctiekans over een langere reeks van jaren worden berekend, vertekeningen als gevolg van een gebrekkige synchronisatie van gegevens niet ernstig zijn en de cijfers bruikbaar zijn om reële ontwikkelingen weer te geven. Niettemin is het ook hier verstandig bij de interpretatie van deze indicatoren bedacht te blijven op een mogelijke invloed van verschuivingen in de populatie. Dit is mogelijk van belang bij regeling met een relatief groot verloop, zoals de WW.

De berekening van de indicatoren in overzicht 6 verloopt als hierna beschreven. De berekende pakkans en sanctiekans voor de verschillende fraudevormen zijn moeilijk te vergelijken vanwege verschillen in de criteria op grond waarvan de handhavingsorganisaties fraude vaststellen.

⁵ Ondanks het feit dat de constatering en bestraffing van fraude niet aselekt verlopen, gebruiken we hier toch de gangbare term 'kans' voor deze twee grootheden. Hoewel de straf- of sanctiekans bij het hoofdstuk afdoening hoort, behandelen we deze indicator toch hier, vanwege de overeenkomst in berekeningswijze met pakkans.

Overzicht 6: totale (geschatte) fraude en geconstateerde fraude: pakkans en straffkans

<i>Frauderisico</i>	<i>Geschat # fraudeurs</i>	<i># geconstateer d</i>	<i># aangifte n</i>	<i>Pakkans</i>	<i>Straffkans</i>
UWV (Verzwijgen (zwarte) inkomsten):					
o WW	79.000	-		-	-
o WAO	198.000	-		-	-
o UWV	275.000	427		0,16%	-
WWB:					
o Verzwijgen (zwarte) inkomsten	104.290	1.130		1%	0,5%
o Onjuiste inlichtingen woonsituatie	17.909	3.530		20%	10%
o Verzwijgen inkomsten uit vermogen	25.173	870		3%	1,5%
AOW:					
o Verzwijgen inkomen	24.336	-		-	-
o Onjuiste inlichtingen leefvorm	10.262	-		-	-
Totaal:	34.598	361	265	1%	0,8%
Anw:					
o Verzwijgen inkomen	2.755			-	-
o Onjuiste inlichtingen leefvorm	-	-		-	-
Totaal:	2.755	290	231	10,5%	8,4%

UWV: WW en WAO

WW: in overzicht 1 zagen we dat uit een populatie van 310.380 in 2004 zich (bijna) 79.000 personen schuldig maakten aan deze vorm van fraude. Het aantal geconstateerde gevallen van zwarte fraude is alleen voor alle door UWV uitgevoerde regelingen bekend en niet per wet. Het is daarom niet mogelijk om een pakkans voor zwarte fraude in de WW afzonderlijk te berekenen.

WAO (en andere arbeidsongeschiktheidsregelingen): volgens het POROSZ van 2004 maakte ruim 182.000 personen zich schuldig aan deze vorm van fraude. Vanwege het ontbreken van gegevens over het constateren van zwart werk onder mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering is geen pakkans te berekenen voor dit risico in de WAO.

Het totale aantal in 2004 geconstateerde gevallen van zwarte fraude bedroeg 427. Deze zaken betreffen vooral WW en WAO (WAZ en Wajong). Als we dit aantal als uitgangspunt nemen, komen we voor het jaar 2004 tot een pakkans voor zwart werk in WW en WAO (WAZ en Wajong) gezamenlijk van 0,16%. In werkelijkheid zal deze pakkans nog iets geringer zijn, omdat het aantal geconstateerde fraudes geldt voor UWV als geheel, inclusief ziektegevallen..

UWV beschikt niet over gegevens over de afdoening per frauderisico. Het is daarom niet mogelijk om sanctiekansen te berekenen voor het verzwijgen van inkomsten uit (zwart) werk of andere vormen van fraude.

WWB

De cijfers voor de WWB resulteren in een pakkans voor het verzwijgen van inkomsten (uit arbeid alleen of uit arbeid en andere bronnen) in de WWB voor het jaar 2004 van 1%.

De gegevens resulteren in een pakkans van 20% voor het geven van onjuiste inlichtingen over de leefvorm of woonsituatie in de WWB.

De pakkans voor het verzwijgen van inkomsten uit vermogen is (ruim) 3%.

De pakkans en sanctiekans voor de WWB zijn berekend met alleen de gegevens van 2005 over de door de sociale recherches en afdelingen bijzonder onderzoek geconstateerde fraude. Er zijn ook geen landelijke gegevens over de afdoening per frauderisico voor de WWB. De straffkans is daarom berekend met de berekende pakkans en het percentage totale afdoening uit de Bijstandsfraudestatistiek, zijnde 50% (5.600 zaken een boete of aangifte en 5.670 geen sanctie, 1.380 niet van toepassing)

Het ontbreken van gegevens over de fraude die bij reguliere controles wordt geconstateerd, betekent dat de pakkans in werkelijkheid hoger ligt.

SVB

SVB heeft geen gegevens over de precieze regel waartegen wordt gefraudeerd (verzwijgen inkomsten of verzwijgen samenleven). Daarom kunnen voor de volksverzekeringen geen pakkansen en straffkans per frauderisico worden berekend. Met de beschikbare gegevens zijn wel pakkansen en straffkans per wet voor de verschillende risico's gezamenlijk te berekenen. De aangegeven pakkansen zijn berekend met het aantal personen waarbij fraude werd geconstateerd en de straffkans met het aantal personen waarvoor aangifte van fraude werd gedaan.

2.4.2 Sanctionering en afdoening door handhavingsorganisatie

a. bestuurlijke sanctie of aangifte door de handhavingsorganisatie

In deze paragraaf behandelen we de afdoening van de geselecteerde vormen van verticale fraude door handhavingsinstanties. Dat betreft administratieve of bestuursrechtelijke afdoening of bestraffing, plus het doen van aangifte (opstellen proces-verbaal) voor

strafrechtelijke vervolging door het OM. De vervolging door OM komt in een volgende paragraaf aan de orde.

Afdoening wordt vaak in juridische zin opgevat: de strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sanctionering. We streven hier naar een bredere verantwoording. Om het gehele proces nadat een zaak in onderzoek is genomen in kaart te brengen, dienen ook zaken te worden verantwoord die niet strafrechtelijk of bestuurlijk worden afgedaan. Dat kan bijvoorbeeld door registratie van een reden voor het niet treffen van een sanctie, bijvoorbeeld ontoereikende capaciteit voor onderzoek, overlijden van de verdachte, verzuim om een beoordeling van de zaak te maken, etc.

Bij voorkeur moeten de indicatoren inzake afdoening inzichtelijk maken in welke mate in overeenstemming met de richtlijnen inzake afdoening van het OM wordt gehandeld. Dat wil zeggen dat de afdoening wordt weergegeven per categorie, zoals gedefinieerd in de richtlijnen naar zwaarte van de fraude.

Overzicht 7 geeft indicatoren inzake afdoening door handhavingsorganisaties weer. Opnieuw is het door de uiteenlopende criteria die handhavingsorganisaties hanteren om fraude vast te stellen, moeilijk om de indicatoren voor de geanalyseerde terreinen van fraude te vergelijken.

Overzicht 7: Afdoening fraude door handhavingsorganisaties

<i>Onderdeel</i>	<i>UWV</i>	<i>SVB</i>	<i>WWB</i>	<i>BD/FIOD</i>
a. fraude totaal				
1. strafrechtelijke afdoening (# proces-verbaal ÷ # geconstateerde fraude)	2,0%	73%	17%	1,15%
2. bestuursrechtelijke afdoening (# bestuurlijke afdoening ÷ # geconstateerde fraude)	93,8%	–	33%	98,85%
afdoening totaal ((# proces-verbaal + aantal bestuurlijke afdoening) ÷ # geconstateerde fraude)	95,8%		50%	100%
3. geen sanctie (# geen sanctie ÷ # geconstateerde fraude)	4,2%	–	50%	
Totaal	100%		100%	
<i>Verbijzondering bestuursrechtelijke afdoening fraude:</i>				
1. boete (# boeten ÷ # geconstateerde fraude)	54,4%	–	n.v.t. (v.a. 2005)	98,85%
2. waarschuwing (# waarschuwingen ÷ # geconstateerde fraude)	39,4%	–	n.v.t.	
b. naar zwaarte fraude (vlg. richtlijnen OM)				
<i>zware fraude (in % van # zaken zware fraude)</i>				
1. strafrechtelijke afdoening (proces-verbaal)	72,9%	70%		
2. bestuursrechtelijke afdoening : boete	20,3%			
3. bestuursrechtelijke afdoening: waarschuwing	0,9%			
4. geen sanctie	5,9%			
<i>lichte fraude (in % van # zaken lichte fraude)</i>				
1. strafrechtelijke afdoening (proces-verbaal)	0,1%	–	–	–
2. bestuursrechtelijke afdoening : boete	93,4%			
3. bestuursrechtelijke afdoening: waarschuwing	0,4%			
4. geen sanctie	6,2%			
<i>nulbenadelingen (in % # zaken nulbenadelingen)</i>				
1. strafrechtelijke afdoening (proces-verbaal)	12,8%	–	–	–
2. bestuursrechtelijke afdoening: waarschuwing	85,1%			
3. geen sanctie	2,1%			
c. Terugstroom voor bestuurlijke afdoening, w.v. (aantallen):				
boete		30	–	–
waarschuwing		6		
Geen sanctie (geen grond)		0		
Geen sanctie (geen beoordeling)		23		
nog in behandeling		1		
		0		

UWV

UWV kan een sluitend beeld geven van de afdoening van alle fraudegevallen in totaal en voor de fraude zoals onderscheiden naar zwaartecategorieën in de afspraken met het OM. Er bestaat geen inzicht in de bestuurlijke afdoening van de terugstroom van sepots. De gegevens zijn zoals weergegeven terug te vinden in de statistiek Distribuerende functie handhaving van UWV.

SVB

SVB registreert 'fraude' als opzet is te bewijzen (in een opsporingsonderzoek) en het benadelingsbedrag de €6.000 overschrijdt. Het bleek niet mogelijk te bepalen voor welk deel van de strafbare fraude aangifte wordt gedaan. De SVB deed in 2004 aangifte bij het OM voor de AOW voor 157 zaken van de 225 waarvoor een opsporingsonderzoek werd ingesteld en voor 265 van de 361 daarbij betrokken personen. De strafrechtelijke afdoening bedraagt dus 70% van het aantal zaken en 73% van het aantal personen. Er is geen administratie van de 68 zaken waarvoor een opsporingsonderzoek is ingesteld, maar na afloop geen aangifte is gedaan. SVB tekent bij deze cijfers aan dat alles wat afgedaan kan worden ook wordt afgedaan, strafrechtelijk of bestuursrechtelijk. De SVB heeft in 2003, het meest recente jaar waarvoor alle benodigde cijfers beschikbaar zijn, voor de AOW ongeveer 9.150 onrechtmatigheden, inclusief fraudes, geconstateerd. Het aantal is niet precies vast te stellen, omdat de resultaten van enkele onderzoeken (nog) niet zijn beoordeeld op de vraag of er sprake was van een onrechtmatigheid. Voor dat jaar heeft SVB in totaal 3.907 bestuurlijke sancties getroffen (boeten, maatregelen, waarschuwingen, Handhaving door de Sociale Verzekeringsbank, rapportage 2004, p. 39, tabel 6.6.). In totaal is dus in 43% van de geconstateerde onrechtmatigheden en fraudes een bestuurlijke sanctie getroffen. Overigens heeft SVB in een belangrijk (maar ons onbekend) deel van de 57% van de onrechtmatigheden die niet zijn bestraft, een correctie aangebracht.

De SVB heeft op dit moment als enige van de in dit onderzoek betrokken instanties inzicht in de bestuurlijke afdoening van de terugstroom van sepots. De betreffende gegevens zijn te vinden in de Handhavingsrapportage van de SVB.

WWB

De gegevens over afdoening voor de WWB zijn opgenomen in de Bijstandsfraudestatistiek. De gegevens hebben betrekking op het deel van de fraude geconstateerd door sociale recherches en afdelingen bijzonder onderzoek. Over het algemeen zijn dat zwaardere gevallen van fraude.

Belastingdienst

Bij de belastingdienst zijn het aantal fraudeconstateringen en het aantal sancties niet onafhankelijk van elkaar vast te stellen. Het aantal fraudeconstateringen wordt afgeleid van het aantal correcties waarbij een sanctie, te weten een vergrijpboete, is opgelegd (indien 'verwijtbaarheid' in het spel is). Het is dus niet duidelijk of er beboetbare correcties zijn die niet conform de regels worden afgehandeld, en, zo ja, om welke aantallen het gaat.

In overzicht 7 veronderstellen we dat inderdaad (vrijwel) alle fraudezaken waarbij een vergrijpboete kan worden opgelegd, ook met deze sanctie worden afgedaan. Volgens opgave van de belastingdienst worden verder ook nog circa 450 fraudeconstateringen door de FIOD-ECD verder onderzocht. Vanwege de 'una via' regel wordt in deze zaken geen boete opgelegd. De gegevens over onderzoeken door de FIOD-ECD verstrekt door de belastingdienst corresponderen niet met gegevens van de FIOD-ECD zelf. Er is dus niet vast te stellen hoeveel van deze onderzoek leiden tot een aangifte bij het OM. Als we veronderstellen dat alle onderzoeken leiden tot een aangifte zijn een aantal indicatoren voor afdoening te berekenen.

FMP: particuliere verzekeringsfraude

Bij het constateren van horizontale fraude in een opsporingsonderzoek wordt aangifte gedaan. Bestuursrechtelijke afdoening bestaat niet. Over civielrechtelijke procedures is geen landelijke informatie voorhanden.

b. financiële afhandeling door handhavingsorganisatie: terug- en invordering

Indicatoren voor de financiële afhandeling dienen weer te geven in hoeverre de schade veroorzaakt door fraude door de handhavingsorganisaties wordt rechtgezet door het opleggen van boeten, het (terug)vorderen van te veel uitgekeerde – of gederfde bedragen en tenslotte door daadwerkelijke incasso van de bedragen.

In- en terugvordering en vooral incasso zijn doorgaans afzonderlijke processen die dicht bij het primaire proces van de organisatie staan (het verstrekken van uitkeringen, het innen van belastingen en premies) dan bij handhaving en sanctionering. In de administraties wordt doorgaans geen relatie gelegd met de rechtsgrond voor de vorderingen, zoals fraude of onrechtmatigheden. Er zijn daarom weinig gegevens bekend over de verhoudingen van schade door fraude enerzijds en herstel door daadwerkelijk geïnde boeten en teruggevorderde schade anderzijds.

Overzicht 8 laat zien welke indicatoren met de beschikbare gegevens zijn te berekenen.

UWV

De ratio's voor UWV zijn als volgt berekend (gegevens uit de statistiek distribuerende functie handhaving UWV):

De boeteratio: €1.379.588 totaal bedrag aan boeten inzake fraude ÷ €23.546.000 schadebedrag tengevolge van fraude = 5,9% van het schadebedrag tengevolge van fraude wordt als boete opgelegd.

Terugvorderingsratio fraude: €14.574.342 totaal bedrag teruggevorderd in verband met fraude ÷ €23.546.000 schadebedrag tengevolge van fraude = 62%.

SVB

De SVB hanteert alleen een boeteratio. Deze wordt anders gedefinieerd dan de boeteratio in overzicht 8. De SVB-ratio geeft weer in welke mate de SVB in de gevallen die in aanmerking komen voor beboeting ook daadwerkelijk een boete heeft opgelegd. De boeteratio was in 2005, het eerste jaar waarin zij werd bepaald, bij de AOW 86%, bij de Anw 62% en bij de AKW 71%. Deze boeteratio wordt bepaald op basis van afzonderlijk

onderzoek en kan niet rechtstreeks met administratieve gegevens worden berekend.⁶

WWB

De boeteratio voor de WWB is als volgt berekend: €7.400.000 totaalbedrag aan vorderingen uit boeten in verband met fraude (volgens Incassoratio BDS, december 2004 – november 2005, maatwerk rapportage CBS aan SZW, tabel 2.2) ÷ €119.600.000 totaal bedrag aan geconstateerde fraude 2005 (Bijstandsfraudestatistiek, CBS, 2006, tabel 2)

De WWB kent als enige organisatie in overzicht 8 een incassoratio die alleen betrekking heeft op de terugvorderingen op grond van een fraudeconstatering en het gefraudeerd bedrag. Vorderingen uit boeten en maatregelen tellen niet mee in de ratio.

De ratio wordt als volgt berekend: het geïncasseerde bedrag in een periode als percentage van de totale uitstaande schuld aan het begin van die periode + de ingestelde terugvorderingen in die periode.

In formulevorm:

$(A \div B) * 100\%$:

A = het geïncasseerde bedrag in periode t

B = de totale uitstaande schuld begin periode t + ingestelde terugvorderingen periode t

Over de periode december 2004 – november 2005 bedraagt deze ratio 14,4%

FMP: particuliere verzekeringsfraude

Eventuele terugvorderingen voor schade geleden door particuliere verzekeringsfraude is een civielrechtelijke aangelegenheid. Er zijn geen landelijke gegevens over bekend.

Administratiefrechtelijke boeten komen niet voor.

Overzicht 8: financiële afhandeling fraude door handhaving: terug- en invordering

<i>Onderdeel</i>	<i>UWV</i>	<i>SVB</i>	<i>WWB</i>	<i>BD/FIOD</i>
1. Boeteratio (totaal bedrag boeten inzake fraude ÷ totaal benadelingsbedrag fraude)	5,9%	(86%) AOW	6%	28,7%
2. Terugvorderingsratio fraude (totaal bedrag terugvordering ivm fraude ÷ benadelingsbedrag fraude)	61,8%	–	–	–
3. Incassoratio boeten inzake fraude (totaal geïnd bedrag ivm boeten inzake fraude ÷ totaal bedrag opgelegde boeten inzake fraude)	–	–	–	–
4. Incassoratio terugvordering fraude (incasso van 2)	–	–	14,4%	–

⁶ De SVB betwist het nut van een (financiële) boete- en terugvorderingsratio zoals in overzicht 9 gedefinieerd, omdat handhavingsorganisaties moeten terugvorderen en boeten moeten opleggen conform wettelijke normen die de hoogte van de terugvorderingen en boeten bepalen. De mogelijkheden om deze ratio's te variëren zijn daarom beperkt. Bovendien zijn deze ratio's zonder informatie over incasso volgens de SVB een nietszeggend gegeven.

2.4.3 Afdoening door justitie

Indicatoren voor de afdoening door justitie volgend op de aangifte door een handhavingsorganisatie geven een beeld van het strafrechtelijk sluitstuk van de handhaving. De afdoening kent drie fasen: vervolging, berechting door de rechter en tenuitvoerlegging van een opgelegde straf (boete of vrijheids- of taakstraf). De handhavingsorganisaties dienen gegevens over de afdoening door OM en Rechtbank te krijgen door middel van afloopberichten. De handhavingsorganisaties zijn alle in overleg met het OM over de tijdige en landelijke aanlevering van de gewenste gegevens. Alleen de SVB heeft op dit moment een beeld van de strafrechtelijke afdoening van haar aangiften. De SVB-gegevens in overzicht 9 betreffen de aangiften gedaan in het jaar 2004. Geen enkele van de organisaties genoemd in overzicht 9 beschikt over informatie over de tenuitvoerlegging van straffen of heeft zicht op levering van dat type gegevens in de nabije toekomst.

Overzicht 9: afdoening fraudezaken door justitie

<i>Onderdeel</i>	<i>UWV</i>	<i>SVB</i>		<i>WWB</i>	<i>BD/FIOD</i>	<i>FMP</i>
			<i>(aangiften 2004)</i>			
<u>A. OM</u>	–	<i>n</i>	<i>%</i>	–	–	–
Nog in behandeling		433	81.7			
Sepot		34	6.4			
Voorwaardelijk sepot		8	1.5			
Transactie		16	3			
Geen veroordeling		2	.4			
Taakstraf		24	4.5			
Terugstroom voor bestuurlijke afdoening		42				
<i>Subtotaal OM</i>		<i>517</i>	<i>97.5</i>			
<u>B. RECHTBANK</u>	–			–	–	–
Veroordeling alternatieve straf		6	1.1			
Veroordeling boete		1	.2			
Veroordeling vrijheidsstraf		2	.4			
Schuldig zonder straf		1	.2			
Ontslag van rechtsvervolging		2	.4			
Vrijspraak		1	.2			
<i>Subtotaal rechter</i>		<i>13</i>	<i>2.5</i>			
Totaal		530	100			

Deel 2: Methoden voor het schatten van de fraudeomvang

In dit deel beschrijven we een aantal nationaal en internationaal gevalideerde methoden om de omvang van fraude te schatten op basis van aselechte steekproeven uit populaties van potentiële overtreders.

Voorafgaand aan de beschrijving van de methoden geven we in hoofdstuk 3 de overwegingen weer die van belang zijn voor het kiezen van een geschikte methode.

In hoofdstuk 4 wordt uitgebreid ingegaan op de mogelijkheden en onmogelijkheden van vragenlijstonderzoek in het algemeen. We geven een aantal suggesties ter verbetering van de kwaliteit van vragenlijstonderzoek naar gevoelige vragen in het bijzonder. Er worden verschillende aspecten van het vragenlijstonderzoek beschreven zoals de keuze voor een bepaalde modus (face-to-face, papier en pen of computergestuurd onderzoek) en steekproeftrekking. Hierbij krijgen vooral de bedreigende aspecten van fraudeonderzoek voor de respondent aandacht.

Bij fraudeonderzoek is de dreiging van het onderwerp voor de respondent echter zo groot dat wij aanraden om naast het toepassen van de in hoofdstuk 4 beschreven algemene richtlijnen ook een meer geavanceerd instrument te gebruiken, te weten de Randomized Response Techniek (RRT). Dit is een instrument dat gebruikt wordt in vragenlijstonderzoek en speciaal is ontwikkeld om bij gevoelige vragen non-response en sociaal wenselijke antwoorden te verminderen en dat nationaal en internationaal zijn kwaliteit heeft bewezen. Dit instrument wordt besproken in hoofdstuk 5.

Een benadering die niet afhankelijk is van de medewerking van respondenten is het uitvoeren van (intensieve) aselechte controles. Deze worden beschreven in hoofdstuk 6. Omdat de vorm van deze aselechte controles sterk afhangt van de organisatie die ze uitvoert, ligt in dit hoofdstuk de nadruk vooral op de noodzaak van het aselechte karakter van de controles.

Elk hoofdstuk over methoden sluit af met een lijst van referenties naar literatuur.

3 De keuze voor een schattingsmethode

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk formuleren we een aantal beslisregels die helpen een geschikte aanpak te kiezen voor het maken van een schatting voor de omvang van fraude. Er is niet een enkele en altijd beste methode om de omvang van fraude te schatten. Welke onderzoeksmethode het beste past is afhankelijk van de precieze vraagstelling van het onderzoek.

In een eerder gerapporteerde inventarisatie van mogelijke schattingsmethoden voor de omvang van fraude worden drie criteria genoemd die de keuze voor een bepaalde onderzoeksmethode dienen te leiden. Ten eerste is de keuze voor een onderzoeksmethoden afhankelijk van de informatiebehoefte van de opdrachtgever, ten tweede van kenmerken van de fraude en ten derde hangt de keuze af van de mogelijkheden van onderzoeksmethoden om een bepaald type data valide en betrouwbaar te verzamelen. Voor een uitgewerkt overzicht van alle voorwaarden die aan de beslisstructuur ten grondslag liggen verwijzen wij naar de eerder genoemde rapportage van mogelijke schattingsmethoden voor de omvang van fraude (Lensvelt-Mulders, Van Gils, en Van der Heijden, 2000). De daar beschreven beslisschema's zijn als bijlage 1 in dit handboek opgenomen.

Op dit moment zijn er twee methoden speciaal geschikt voor het maken van schattingen van de omvang van fraude. deze beschrijven wij in de navolgende hoofdstukken. In de eerste plaats is er de mogelijkheid potentiële overtreeders te enquêteren. Daarbij zijn er nog twee duidelijk te onderscheiden manieren om vragen over fraude te stellen. Deze vragen kunnen rechtstreeks en zonder omhaal worden gesteld, of de vragen worden, vanwege de mogelijkheid dat respondenten vooral sociaal wenselijke antwoorden zullen geven, gesteld met een techniek die 'randomized response' heet. In de tweede plaats is er de mogelijkheid een aselechte steekproef van de populatie aan een intensieve controle te onderwerpen. Op basis van de uitkomst van deze aselechte controles kan dan een schatting van de omvang van fraude in de populatie worden gemaakt.

Voorts zijn er ook nog methoden waarmee in de toekomst mogelijk omvangschattingen voor fraude zijn te maken, maar die op dit moment nog onvoldoende zijn uitgetoetst om tot de standaardpraktijken te worden gerekend. Dit zijn 'detection controlled estimation' en de 'vangst-hervangst methode'. Het betreft hier twee methoden waarmee schattingen zijn te maken op basis van gegevens over de populatie die beschikbaar zijn uit bestaande administraties. De methoden zijn interessant omdat er geen nieuw steekproefkader samengesteld hoeft te worden, geen of een beperkte hoeveelheid nieuwe data verzameld hoeven te worden, men niet afhankelijk is van de medewerking van respondenten en als gevolg de kosten van het maken van schattingen beperkt kunnen blijven.

Tabel 3.1: onderzoeksmethoden ten behoeve van schattingen van fraude

	Respondent gerichte methoden	Onderzoek van (dader)administraties:
Gevalideerd	Vragenlijstonderzoek (enquête) aselecte controles	Directe vragen Randomized response
Potentieel waardevol		Detection controlled estimation (DCE) Vangst-hervangst

3.2 Het kiezen voor respondentgericht onderzoek

Respondent gericht onderzoek met behulp van vragenlijsten is bruikbaar in de volgende omstandigheden:

- 1) de fraude moet goed gedefinieerd zijn en kunnen worden geoperationaliseerd in eenduidige vragen over handelingen van de respondenten;
- 2) er moet een steekproefkader van de potentiële dadergroep beschikbaar zijn of dit moet zijn samen te stellen bijvoorbeeld met behulp van een zgn. screeningssteekproef vooraf;
- 3) de verwachte prevalentie is niet belangrijk, met behulp van op het individu gerichte methoden kunnen betrouwbare lage puntschattingen gemaakt worden;
- 4) de fraude hoeft niet zichtbaar te zijn, noch sociaal, noch fysiek.

Helaas kent vragenlijstonderzoek ook beperkingen. Vooral wanneer gevoelige onderwerpen worden onderzocht. Een onderwerp is gevoelig wanneer het intrinsiek of extrinsiek bedreigend is voor de respondent (Lee, 1993). Intrinsieke dreiging hangt samen met persoonlijke gevoeligheid en gaat vaak over zaken die het zelfbeeld kunnen aantasten en een gevoel van schuld of schaamte oproepen bij de respondent. Dit geldt voor fraude, omdat veel mensen zichzelf liever zien als eerlijk en rechtvaardig. Het is voor hen niet makkelijk om toe te geven dat zij zich schuldig maken aan fraude of regelovertreding. Extrinsieke bedreiging betekent dat een respondent nadelige gevolgen vreest van een bevestigend antwoord op een gevoelige vraag, bijvoorbeeld veroordeling door anderen (zoals de enquêteur) of juridische gevolgen omdat de informatie niet anoniem blijft, maar wordt gebruikt om op te treden tegen fraudeurs.

Deze bedreigingen hebben gevolgen voor alle fasen van het vragenlijstonderzoek naar fraude. De belangrijkste bedreigingen voor validiteit en betrouwbaarheid zijn daarbij problemen met non-respons en sociaal wenselijke antwoorden.

Bij conventioneel vragenlijstonderzoek zijn deze problemen deels te ondervangen door het zorgvuldig opzetten van het onderzoek (hoofdstuk 3). Maar omdat onderzoek naar fraude zeer gevoelig ligt, raden wij de onderzoeker aan te kiezen voor het inzetten van

een instrument dat speciaal ontwikkeld is voor het op een meer valide en betrouwbare wijze meten van gevoelige vragen, namelijk de randomised response techniek (RRT). Met behulp van de RRT is het betrekkelijk eenvoudig om betrouwbare schatters van aantallen overtreeders en de prevalentie in percentages van de populatie te verkrijgen en met de huidige statistische technieken is het daarnaast mogelijk om uitspraken te doen over de achtergronden van overtreeders, slachtoffers en delicten. In hoofdstuk 4 van deze handleiding worden het gebruik van de RRT en de bijbehorende analyses uitgebreid beschreven.

3.3 Het kiezen voor aselechte controles

Schattingen voor de probleemomvang in de populatie kunnen ook worden gemaakt met behulp van intensieve controles van een aselechte steekproef van de doelgroep, de zogenaamde 'aselechte controles'. Deze controle kan zich beperken tot administratieve dossiers of ook fysieke controle als middel inzetten (Hoofdstuk 5). Aselechte controles zijn bruikbaar in de volgende omstandigheden:

- 1) de fraude is duidelijk te definiëren door de opdrachtgever en een eenduidige operationalisatie voor de respondent is van ondergeschikt belang. Wel is het raadzaam om te werken met heldere en eenduidige protocollen voor controle, zodat controleurs zo veel mogelijk tot eensluidende constatering komen;
- 2) de cliëntadministratie van de handhavingsorganisatie kan worden gebruikt als steekproefkader van de potentiële daders;
- 3) de te verwachte omvang van het probleem is niet te klein, omdat anders een te grote steekproef nodig is en aselechte controles relatief kostbaar zijn;
- 4) de fraude moet betrekkelijk eenvoudig zijn te constateren, administratief of door fysieke controles.

Het voordeel van het doen van aselechte controles boven vragenlijstonderzoek is dat de onderzoeker niet afhankelijk is van de medewerking van de respondenten. Met controles heb je al een voet tussen de deur. Non-response en sociaal wenselijke antwoorden vormen daarom geen probleem. Het nadeel van de controles is dat ze erg duur zijn, en vaak een zware belasting betekenen voor zowel de gecontroleerde als het controleapparaat (Van der Heijden, Hox en Elffers, 2002).

3.4 Onderzoek van administraties

Soms is het zeer moeilijk om een a-selecte steekproef uit de populatie van potentiële overtreeders te trekken, bijvoorbeeld omdat een administratie van de doelgroep ontbreekt en het moeilijk is om op een andere manier een steekproef samen te stellen. In dat geval zijn er strategieën om bestaande administraties te gebruiken voor het schatten van de omvang van het fraudeprobleem.

Als er sprake is van een daderadministratie kan de vangst-hervangst methode gebruikt worden voor het maken van schattingen voor de omvang van het probleem. Er wordt gebruik gemaakt van administraties die oorspronkelijk niet voor dit doel zijn ingericht en die daardoor dus vaak tekorten zullen vertonen.

Op dit moment staat ook detection controlled estimation (DCE) in de belangstelling. Ook hier wordt gebruik gemaakt van daderregistraties, maar deze moeten gecombineerd worden met gegevens over controleurs en controleproces. De methode is daarom nog niet toepasbaar, omdat er speciale administraties voor moeten worden aangelegd, met daarin informatie over controles en een profiel van de controleurs. Deze informatie moet één op één gekoppeld zijn, dat wil zeggen bij elk gecontroleerd individu hoort ook informatie over de controleur en informatie over de uitkomst van het onderzoek. Op dit moment bestaan zulke registraties niet, DCE is een methode die op de onderzoeksagenda moet worden geplaatst.

Deze methoden worden niet in deze handleiding, maar in de rapportage van het project Fraudemonitor besproken omdat zij nog niet beproefd zijn.

3.5 Samengevat

Er zijn twee onderzoekstradities die geschikt zijn voor het meten van de omvang van fraude: respondentgericht onderzoek met behulp van vragenlijsten en zogenaamde 'random audits' of aselechte controles. Beide benaderingen komen voor in toegepast onderzoek naar fraude. De resultaten zijn in nationaal en internationaal onderzoek gevalideerd, en er kunnen schattingen worden gemaakt voor de betrouwbaarheid van de data. Daarom zijn deze methoden beschreven in deel 2 van dit handboek, als best practice voor het onderzoek naar probleemomvang, handhavingsmaten en achtergronden van fraude.

Het maken van schattingen op basis van administratieve gegevens is vrij nieuw. Deze methoden zijn nog onvoldoende gevalideerd in fraude onderzoek. Daarom zijn ze geplaatst in de bijgevoegde rapportage, onder de potentieel waardevolle methoden, waar nog onderzoek naar gedaan moet worden voordat de resultaten worden gebruikt om de Fraudemonitor te vullen.

Referenties

Lensvelt-Mulders, G.J.L.M., Van Gils, G.H.C. en Van der Heijden, P.G.M. (2000). *Een overzicht van schattingsmethoden voor de omvang van fraude*. Utrecht: IOPS.

Van der Heijden, P.G.M., Hox, J.J. en Elffers, H. (2002). *Het meten van regelnaleving*. Den Haag: Ministerie van Justitie, Expertisecentrum Handhaving.

4 Vragenlijstonderzoek bij gevoelige onderwerpen

4.1 Waarom vragenlijstonderzoek?

Bij fraudegedrag kan er vaak niet gekozen worden voor directe observatie van het ongewenste gedrag, een kenmerk van fraude is immers dat dit gedrag zich in het verborgene afspeelt. Als een gevolg hiervan is dit gedrag ook vaak niet betrouwbaar gedocumenteerd in administraties. Onderzoek naar fraude bij verzekeringen liet bijvoorbeeld zien dat naar schatting minder dan 10% van alle fraudegevallen geregistreerd wordt bij het 'fraudeloket verzekeringsbedrijf' (Verzekerd!, 2005). Een analyse van een dergelijke administratie zal dus een grove onderschatting geven van het voorkomen van verschillende vormen van verzekeringsfraude. Als u omvangschattingen wilt maken van het voorkomen van verschillende vormen van fraude bij de potentiële daderpopulatie ligt dus het gebruik van vragenlijstonderzoek voor de hand. Wat betreft de opvattingen met betrekking tot het plegen van fraude; die zijn per definitie niet te observeren. Als u wilt weten hoe een bepaalde groep mensen over fraude denkt kunt u dat het beste doen door deze groep mensen zelf naar hun mening te vragen.

Wanneer de onderzoeker kiest voor een vragenlijstonderzoek om de prevalentie van fraude in de populatie vast te stellen, dan krijgt hij te maken met problemen die te maken hebben met het feit dat fraude tot de maatschappelijk gevoelige onderwerpen behoort. Onderzoek naar onderwerpen die gevoelig liggen, brengt een aantal problemen met zich mee waarvan u zich als fraudeonderzoeker bewust moet zijn en waarvoor u oplossingen moet vinden.

4.2 Problemen bij het bevragen van gevoelige onderwerpen

Een onderwerp is maatschappelijk of persoonlijk gevoelig wanneer het intrinsiek of extrinsiek bedreigend is voor de respondent. Intrinsieke dreiging hangt samen met persoonlijke gevoeligheid en gaat vaak over zaken die het zelfbeeld kunnen aantasten, en een gevoel van schuld of schaamte oproepen bij de respondent. Dit geldt voor fraude, omdat veel mensen zichzelf definiëren als eerlijk en rechtvaardig, is het voor hen niet makkelijk om toe te geven dat zij zich schuldig maken aan fraude of regelovertreding (Lee, 1993).

Extrinsieke dreiging betekent dat de respondent risico's loopt wanneer in een interview een gevoelig gedrag wordt toegegeven. Fraude onderzoek is dus ook extrinsiek bedreigend. Wanneer de privacy van de respondent niet heel erg goed beschermd is, is er immers het risico van vervolging en straf. Deze bedreigingen hebben gevolgen voor alle fasen van het vragenlijstonderzoek naar fraude.

We verwachten problemen

1. met de steekproeftrekking
2. door verhoogde non-respons
3. door het geven van sociaal wenselijke antwoorden

Al deze bedreigingen voor de kwaliteit van vragenlijstonderzoek gericht op het maken van omvangschattingen voor fraude in de populatie zullen hieronder kort worden besproken en oplossingen zullen worden aangereikt.

4.3 Problemen bij de steekproeftrekking

Bij het doen van vragenlijstonderzoek naar fraude stuiten we ook op het probleem van de toegankelijkheid van de onderzoekspopulatie. In deze handleiding beperken we ons tot verzekeringsfraude, fraude in de sociale zekerheid en belastingfraude. Op het eerste gezicht zijn dit fraudesoorten waarbij de potentiële daders bekend zijn en opgenomen in een administratie. Soms zal het echter niet mogelijk blijken om uit deze administraties uw respondenten te trekken.

Om populatieschattingen voor de probleemomvang te kunnen maken is het noodzakelijk dat we een aselechte steekproef kunnen trekken en daarvoor een kwalitatief goed steekproefkader tot onze beschikking hebben. Toegankelijkheid van de populatie is dus afhankelijk van de vraag of de registratie van de potentiële dadergroep door de belanghebbende instantie compleet en actueel is. Wanneer een steekproef wordt getrokken, wordt doorgaans de administratie van de belanghebbende organisatie gebruikt als steekproefkader. De ‘cliënten’ van de organisatie zijn immers de potentiële daders. Uit de administratie wordt een steekproef van namen en adressen getrokken, de zogenaamde enkelvoudige steekproef. De kwaliteit van de registratie bepaald daarbij de kwaliteit van de steekproef en daarmee de kwaliteit van de indicatoren in de Fraudemonitor die op basis van de steekproef worden verzameld.

4.3.1 De getrapte steekproeftrekking

Bij een getrapte onderzoeksopzet wordt de steekproef in twee stappen getrokken. Het verschil met de enkelvoudige procedure is dat u als onderzoeker niet afhankelijk bent van de kwaliteit van de administratie van betrokken organisaties, noch van hun medewerking. Het nadeel is dat er een betrouwbaar steekproefkader voor de algemene populatie beschikbaar moet zijn. Hiervoor wordt vaak gebruik gemaakt van het PTT-postafgiftepuntenbestand (Cendris).

Het is niet meer aan te raden om het steekproefkader te laten bepalen met behulp van het zogenaamde ‘random digital dialing’ (het aselekt draaien van 10-cijferige telefoonnummers), omdat de dekking van vaste telefoonlijnen in Nederland sterk terugloopt en deze terugloop niet aselekt over alle bevolkingsgroepen verdeeld is (Stoop, 2005). Hierdoor wordt het risico dat belangrijke subgroepen uit de populatie in de steekproef gaan ontbreken te groot.

In de eerste stap wordt dus een steekproef uit de populatie ‘alle Nederlanders’ benaderd met de vraag of zij tot de potentiële dadergroep behoren (heeft u een WAO-uitkering / rechtsbijstandverzekering etc.) en indien dit het geval is of zij bereid zijn mee te werken aan vragenlijstonderzoek. Vervolgens kan uit de nieuwe ‘populatie’ van geschikte

respondenten (eventueel) nogmaals een aselechte steekproef worden getrokken en benaderd met de vraag of zij willen deelnemen aan het onderzoek en een vragenlijst.

4.3.2 Het gebruik van duurzame steekproeven of panels

Een andere oplossing voor het probleem van de steeds stijgende kosten van face-to-face onderzoek en toenemende non-response is gebruik te maken van duurzame steekproeven of panels als steekproefkader.

Onder een panel verstaan we een verzameling natuurlijke personen, aangemeld bij het college bescherming persoonsgegevens, dat dient als steekproefkader voor kwantitatief onderzoek. Panelleden weten dat zij voor langere tijd lid zijn van een groep mensen die regelmatig bereid is om vragenlijsten over uiteenlopende onderwerpen in te vullen en die daarvoor ook beloond wordt. Een panel kan benaderd worden via Internet, telefonisch, met behulp van face-to-face interviews of door middel van post-vragenlijsten. Het doel van de data verzameling is niet alleen longitudinaal maar kan ook eenmalig, repeterend, of continue zijn of combinaties van deze (Olivier, 2006).

Uit alle respondenten die tot de doelgroep behoren, wordt aselekt een steekproef getrokken die wordt benaderd voor het onderzoek.

De voordelen van het gebruik van panels binnen het fraudeonderzoek kunnen zijn dat:

- 1) er veel achtergrondinformatie beschikbaar is, wat een efficiënte routing van de vragenlijst mogelijk maakt en ervoor zorgt dat we verklaringen voor gevonden fenomenen kunnen zoeken
- 2) panelonderzoek een korte doorlooptijd kent, omdat de respondenten sneller en directer te benaderen zijn, omdat er geen afzonderlijke fase voor data-invoer meer nodig is, en omdat de respondenten gewend zijn snel te reageren (geen reminders).
- 3) het gebruik van panels als steekproefkader een zekere garantie geeft dat ook toekomstige metingen tegen een redelijke prijs kunnen worden uitgevoerd.
- 4) het gebruik van panels de onderzoeker onafhankelijk maakt van de tussenkomst van organisaties als uitkeringsinstanties en verzekeringsmaatschappijen die de respondent als verdacht en belanden voorkomen (Van der Heijden, Van Gils, en Laudy, 2005)

Er kleven echter ook nadelen aan het doen van onderzoek met behulp van een panel, die we hieronder kort uiteenzetten. Panelonderzoek kent vaak moeilijk meetbare ware responsepercentages. De non-response kwestie lijkt verschoven te worden naar een voorfase en wordt daardoor minder zichtbaar. Over de initiële non-response zijn vaak geen cijfers beschikbaar, maar in de wandelgangen wordt een initiële non-response van 90% genoemd, waarbij non-response is gedefinieerd als het verschil tussen het aantal beoogde respondenten en het aantal respondenten dat minstens eenmaal een vragenlijst invult. Een dergelijke hoge non-response roept twijfels op over de representativiteit van panels (Stoop, 2005).

Een ander probleem bij panels is het verloop. Een panel is in beweging. Dat is goed, want er is een neiging om geen 'beroepsinvullers' te willen. Dat is lastig omdat het onduidelijk is of de uitval aselekt is of niet. De uitval kan gerelateerd zijn aan de manier van werven,

aan kenmerken van de sociale groep van de uitvaller, aan persoonlijkheidskenmerken van de uitvaller, en zelfs aan de soort vragen dat wordt gesteld. Wanneer uitval niet voldoende aselect is, kan niet worden volstaan met het aselect bijtrekken van individuen uit de oorspronkelijke populatie (het steekproefkader). Na verloop van tijd zal een panel dan ook gaan bestaan uit een gemengde groep van mensen, deels aselect getrokken, deels vrijwilligers (volunteer opt-in), deels mensen die in een tweede fase zijn bijgetrokken. Het probleem is dat onduidelijk is wat een dergelijk mix van respondenten betekent voor de validiteit en betrouwbaarheid van de verzamelde data

Wanneer mensen 10-12 keer per jaar (nu gezien als optimum) een vragenlijst over allerlei onderwerpen invullen, dan worden die daar 'handiger' in. Nog onbekend is welke gevolgen dat heeft voor de kwaliteit van de antwoorden. Maar wel staat vast dat, wanneer dit sterk gebeurt de leden van het panel geen dwarsdoorsnede meer zijn van de oorspronkelijke populatie (Sikkel, 2002).

Verschillende organisaties op het terrein van (markt) onderzoek en (inter)nationale onderzoekers zijn bezig om een aantal eisen voor de kwaliteit van panels te formuleren. Hieronder volgt een korte opsomming van minimale eisen die aan een panel moeten worden gesteld wil het gebruik van het panel als steekproefkader leiden tot valide indicatoren voor de Fraudemonitor.

Het panel dient te worden geworven via *aselecte* landelijk gespreide steekproeven. Soms wordt aan het werven van moeilijk bereikbare doelgroepen zoals ouderen en allochtonen extra aandacht besteed, zodat deze subpopulaties in de juiste proporties in het huishoudpanel vertegenwoordigd zijn. Het wervingsproces moet goed beschreven zijn en cijfers over initiële response moeten beschikbaar zijn.

Er dienen duidelijke procedures te zijn ten aanzien van panelverloop. Respondenten komen en gaan in panels en daarvan moet een goede administratie worden bijgehouden. Er moet een procedure zijn voor het actief verlaten van het panel, voor het signaleren van drop-out, en voor het voorkomen van dubbelingen. Te allen tijde moet de informatie over de steekproefhistorie en de mutatiehistorie kunnen worden gegeven.

Het panel moet (eventueel na weging) representatief zijn voor de populatie op een aantal voor onderzoek belangrijke demografische kenmerken. Onder representatief verstaan we hier: ieder element heeft een gelijke trekkingskans en de steekproef moet zoveel mogelijk de eigenschappen van de populatie hebben (Sikkel,2000). De minimale set van achtergrond variabelen bestaat uit: geslacht, opleiding, leeftijd, burgerlijke staat, adres (postcode en huisnummer), etniciteit en gezinssamenstelling. Een maal per jaar moeten deze gegevens worden vernieuwd (Olivier, 2006).

4.4. Non-response conversie

Een ander probleem met het trekken van aselecte steekproeven uit administraties is de te verwachten hoge non-response. Beoogde respondenten laten het steeds vaker afweten, de non-response neemt toe en de inspanningen die nodig zijn om toch voldoende kwalitatief goede informatie te krijgen worden zwaarder en kostbaarder (CBS, 2006). Alle

inspanningen gericht op het verhogen van de response vallen onder de noemer non-response conversie. In deze paragraaf zetten we de nieuwste resultaten van onderzoek naar non-response conversie kort op een rij.

Het doel van non-response conversie is dat u als onderzoeker zoveel mogelijk vragenlijsten ingevuld terugontvangt. Dit doel moet bereikt worden door in een aantal contactmomenten de respondent te overtuigen en te motiveren tot het invullen van de vragenlijst. Om een maximale respons te bereiken kunt u gebruik maken van hoogstens vijf contactmomenten. Dit zijn: de vooraankondiging van het onderzoek, de vragenlijst met introductiebrief, de eerste herinnering (met eventueel een nieuw exemplaar van de vragenlijst), de tweede herinnering (met eventueel opnieuw een nieuw exemplaar van de vragenlijst) en tot slot kunt u de resterende respondenten die nog niet gereageerd hebben via een ander kanaal, bijvoorbeeld telefonisch, benaderen.

Ook goede non-response conversie kent grenzen. Na het vijfde contact nog sterker aandringen op het invullen van de vragenlijst werkt averechts. Respondenten ontwikkelen op deze manier een aversie tegen het invullen van vragenlijsten in het algemeen en tegen het invullen van uw vragenlijst in het bijzonder. Daarbij is meerder malen aangetoond dat de datakwaliteit niet per definitie verbetert door een nog hogere respons. Onwillige respondenten kunnen zomaar wat invullen om van de roep om mee te werken met het onderzoek af te zijn. En de groep respondenten die ondanks uw grote inspanningen besluiten om toch niet met het onderzoek mee te doen, kan verschillen van de groep die zich uiteindelijk wel laat overtuigen. Op deze manier wordt het contrast tussen de respondenten en niet-respondenten vergroot en raken de resultaten vertekend (Stoop, 2005)

De vooraankondiging van het onderzoek wordt ongeveer een week voor de eigenlijke vragenlijst aan de respondent verstuurd. De vooraankondiging dient drie doelen: de respondent wordt geïnformeerd dat hij volgende week een vragenlijst over fraude kan verwachten, de respondent wordt overtuigd van het nut en de noodzaak van het fraudeonderzoek en de respondent wordt ervan overtuigd dat voor het slagen van het onderzoek zijn medewerking onmisbaar is en zeer gewaardeerd wordt (Salant & Dillman, 1994). Voor het schrijven van een vooraankondiging bestaan verschillende richtlijnen. Zo wordt geadviseerd om: (i) De brief persoonlijk aan de respondent te adresseren. (ii) De brief niet te lang te maken (maximaal 1 A-4 met ruime marges). (iii) De respondent te informeren over het onderwerp en nut van het onderzoek, over de onderzoeksinstelling die het onderzoek uitvoert en over de vertrouwelijke of anonieme behandeling van de gegevens. (iv) Het wordt ook aangeraden om de respondent in staat te stellen om vragen te stellen over het onderzoek en dus contactinformatie te vermelden. (v) Tot slot wordt de respondent bij voorbaat bedankt voor zijn medewerking (De Leeuw, Hox, Korendijk en Lensvelt-Mulders, 2005).

Een andere manier om de respondent te bedanken voor en te stimuleren tot zijn deelname is het versturen van een presentje. Hierbij kan er onderscheid gemaakt worden tussen een beloning (de respondent ontvangt het presentje alleen als hij of zij meewerkt aan het onderzoek) en een gift (alle respondenten ontvangen het presentje, ook diegenen die uiteindelijk besluiten om niet aan het onderzoek mee te doen). Een gift verhoogt de

respons meer dan een beloning. Deze gift hoeft overigens niet zo groot te zijn. Recentelijk heeft bijvoorbeeld het CBS goede resultaten behaald met het meesturen van postzegelboekjes naar alle respondenten.

Een week na de vooraankondigingsbrief wordt de vragenlijst samen met een introductiebrief verstuurd. De richtlijnen voor een goede introductiebrief zijn min of meer gelijk aan de vooraankondigingsbrief. Opnieuw wordt geprobeerd om de respondent te overtuigen van het nut en de noodzaak van het onderzoek, het belang van zijn of haar medewerking en de vertrouwelijke behandeling van de gegevens. In de introductiebrief wordt ook verwezen naar de vooraankondigingsbrief. Verder is het prettig als de respondent geïnformeerd wordt over de hoeveelheid tijd die het invullen van de vragenlijst ongeveer in beslag zal gaan nemen.

De eerste en tweede herinnering dient om het onderzoek nogmaals onder de aandacht te brengen van de respondent. Er wordt nog eens benadrukt waarom de medewerking van deze respondent zo op prijs wordt gesteld en er wordt weer een nieuwe vragenlijst meegestuurd voor het geval dat het eerdere exemplaar is zoekgeraakt of weggegooid. Na twee schriftelijke herinneringen heeft een derde schriftelijke herinnering geen zin meer. De brief heeft de potentiële respondent schijnbaar niet kunnen overtuigen en motiveren tot het invullen en opsturen van de vragenlijst. Wat dan nog wel een mogelijkheid is, is het telefonisch benaderen van deze respondenten. Het telefonisch benaderen van de resterende respondenten heeft verschillende voordelen. Ten eerste resulteert het telefonisch afnemen van vragenlijsten doorgaans in een hogere respons dan schriftelijke vragenlijsten. Ten tweede kunnen respondenten een voorkeur hebben voor een bepaalde vorm van vragenlijstonderzoek, door de vragenlijst in verschillende vormen aan te bieden kan de respons worden verhoogd. Ten derde benadrukt de telefonische benadering van de respondent nogmaals het belang dat aan zijn of haar deelname wordt gehecht. Ten vierde kan in het telefonische gesprek geprobeerd worden om weigerachtige respondenten alsnog te overtuigen en over te halen tot het meedoen aan het onderzoek. Bij dit overhalen van de respondent kan min of meer dezelfde strategie gevolgd worden als bij de introductiebrief. Twijfels aan de kant van de respondent kunnen wellicht door aanvullende informatie worden weggenomen en argumenten om niet mee te willen of kunnen deelnemen aan het onderzoek kunnen worden weerlegd.

Het gebruik van verschillende vormen van dataverzameling in hetzelfde onderzoek kent echter ook nadelen. Het grootste punt van zorg is de datakwaliteit. Zelfs als de enquêtevragen exact hetzelfde geformuleerd zijn leveren verschillende vormen van dataverzameling verschillende antwoorden op. Bij telefonische vragenlijsten worden de extreme antwoordcategorieën vaker genoemd dan bij schriftelijke of internetvragenlijsten (Dillman, Phelps, Tortora, Swift, Kohrell & Berck, submitted). Daarbij blijven de in paragraaf 4.1.3 genoemde verschillen tussen de verschillende vormen van vragenlijstonderzoek bestaan. Telefonische interviews zijn meer geschikt voor open vragen en schriftelijke interviews voor gevoelige vragen. (De Leeuw, 2005)

In de hier beschreven strategie van respondentenbenadering is de schriftelijke vragenlijst als uitgangspunt genomen. Deze benadering is ook goed bruikbaar als voor

internetvragenlijsten per e-mail wordt gekozen. Als men kiest voor een zuiver telefonische vragenlijst kan er geen gebruik worden gemaakt van herinneringen, maar verhoogd een vooraankondigingsbrief wel de respons. Bij face to face interviews is een vooraankondigingsbrief gevolgd door telefonisch contact om een afspraak te maken het meest waarschijnlijk traject.

4.5 Het voorkomen van sociaal wenselijke antwoorden

Een probleem dat bij onderzoek naar fraude verder nog een rol speelt is het probleem van de sociale wenselijkheid. Mensen hebben de neiging om sociaal wenselijk te antwoorden. Zij rapporteren dan niet hun werkelijke gedrag en opvattingen, maar het gedrag en opvattingen waarvan zij denken dat dat door hun sociale omgeving of de interviewer de gewaardeerd wordt. Zo zijn mensen bijvoorbeeld niet geneigd om toe te geven dat zij zwart werken naast hun uitkering, omdat zij weten dat er doorgaans afkeurend op dit gedrag wordt gereageerd.

Er zijn een aantal mogelijkheden om sociaal wenselijke antwoorden tegen te gaan. Ten eerste is het van belang om de *anonimiteit van de respondenten te waarborgen*. Door de respondent te overtuigen dat hij of zij niet persoonlijk op zijn antwoorden zal worden afgerekend of beoordeeld wordt de impact van de sociale omgeving verkleind. Ten tweede is het van belang dat u als onderzoeker een neutrale opstelling inneemt ten opzichte van het onderzochte gedrag en opinies. De enquêtevragen moeten zo neutraal mogelijk worden geformuleerd. Dus niet: “Hebt u wel eens misbruik gemaakt van uw bijstandsuitkering door zwart te werken naast uw uitkering?” Maar: “Doet u wel eens een klusje of karweitje voor derden waarvoor u een geldelijke beloning ontvangt?”. Ten derde is het van belang dat er een vertrouwenwekkende situatie gecreëerd wordt door het onderzoek in een voor de respondent begrijpelijke context te plaatsen. Voor wie wordt het onderzoek gedaan en waarom? En wat wordt er met de gegevens gedaan? Het is belangrijk om deze informatie aan de respondenten te geven omdat een respondent die in onzekerheid gelaten wordt over de achtergronden van het onderzoek er minder snel voor zal kiezen om gevoelige informatie prijs te geven.

Bij fraudeonderzoek is de intrinsieke en extrinsieke dreiging voor de respondent echter zo groot dat wij sterk aanraden om naast het toepassen van de in dit hoofdstuk beschreven algemene richtlijnen ook een meer geavanceerd instrument te gebruiken. De Randomized Response Techniek (RRT) is een instrument dat gebruikt wordt in vragenlijstonderzoek, dat speciaal ontwikkeld is om bij gevoelige vragen non-response en sociaal wenselijke antwoorden te verminderen en dat nationaal en internationaal zijn kwaliteit heeft bewezen. Dit instrument wordt besproken in hoofdstuk 4.

Referenties

- De Leeuw, E. D. (2005). To Mix or Not to Mix Data Collection Modes in Surveys. *Journal of Official Statistics*, 21(2), 233-255
- De Leeuw, E.D., Hox, J.J., Korendijk, E., Lensvelt-Mulders, G.J.L.M., & Calegari, M. (2005). The influence of advanced letters on response in telephone surveys: A meta-analysis. In Cor van Dijkum, Joerg. Blasius, & Claire Durand (Eds), *Recent Developments and Applications in Social Research Methodology. Proceedings of the RC 33 Sixth International Conference on Social Sciences Methodology*, Amsterdam 2004. Leverkusen-Opladen: Verlag Barbara Budrich /Rammington Hills: Barbara Budrich Publishers [CD-ROM].
- Dillman, D.A., Phelps, G., Tortora, R., Swift, K., Kohrell, J. & Berck, J. (Draft) *Response rate and measurement differences in mixed mode surveys using mail telephone interactive voice response and the internet*.
- Lee, Raymond M. (1993). *Doing Research on Sensitive Topics*. London: Sage.
- Olivier, A.J. (2006). *The relevance of quality standards for international online access panels*. Rapport for EFAMRO, MOA, den Haag.
- Pedersen, S. (2003). *The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia*, Rockwool Foundation, Copenhagen.
- Pedersen, S. (1998). *The Shadow Economy in Western Europe: Measurement and Results for Selected Countries*, Research Unit Study No. 5, Rockwool Foundation, Copenhagen.
- Renooy, P., Ivarsson, S., Van der Wusten-Gritsai, O. & Meijer, R. (2004). *Undeclared work in an enlarged Union. An Analysis of Undeclared Work: An In-Depth Study of Specific Items Final report for European Commission Directorate-General for Employment and Social Affairs*, Manuscript completed in May 2004
- Sallant, P., & Dillman D.A. (1994). *How to conduct a survey*. New York: Wiley.
- Sikkel, D. (2000). *Centerpanel: representativiteit en weging*. Tilburg: Universiteit van Tilburg, Centerdata.
- Stoop, I. A. L. (2005). *The hunt for the last respondent: non-respons in sample surveys*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Van der Heijden, P.G.M., Van Gils, G., & Laudy, O. (2005). *Regelovertreding in de WAO, WW en AWB/WWB in 2004*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

5 Best Practise: Randomised Response Techniek

5.1 Randomized Response Techniek (RRT)

Na bestudering van de nationale en internationale literatuur komen wij tot de conclusie dat op dit moment de beste persoonsgerichte methode om de omvang van fraude te meten de randomized response techniek (RRT) is (Lensvelt-Mulders, Hox, van der Heijden, en Maas, 2005). De RRT kan worden gebruikt bij schriftelijke en digitale vragenlijsten en in telefonische interviews. Het voordeel van het gebruik van de RRT ten opzichte van gewone directe bevraging is dat het de respondenten beschermt tegen misbruik van hun gegevens en strafrechterlijke vervolging en dat het de onderzoeker beschermt tegen een al te grote vertekening ten gevolge van sociale wenselijkheid en non-respons. een voordeel hiervan is dat het 'handhavingstekort' vollediger wordt geschat en daarmee de ruimte om te middelen om fraudebestrijding te verbeteren beter wordt bepaald. Verder worden relaties tussen het begaan van fraude en andere variabelen, bijvoorbeeld algemene achtergrondvariabelen of motieven zoals bepaald met de T11 beter zijn te analyseren.

5.2 Wanneer wordt tot RRT besloten

Volgens de beslissingsstructuur is het gebruik van de Randomized Response Technique vooral aan te raden wanneer:

1. de informatie zodanig gevoelig is dat respondenten in de verleiding komen om sociaal wenselijk te antwoorden of hun medewerking te weigeren;
2. de doelpopulatie bekend is en er een bestaand steekproefkader kan worden gebruikt of wanneer er op andere wijze een steekproefkader kan worden ontwikkeld (getrapte procedure of met gebruikmaking van panel).

Met behulp van RRT kan in principe elke in deze handleiding genoemde vorm van fraude worden onderzocht.

5.3 Best Practice RRT: het Forced Response design

RRT designs zijn oorspronkelijk ontwikkeld door Warner (1965), met als doel de privacy van respondenten te verhogen, zodat deze eerder hun medewerking zullen verlenen aan onderzoek dat gevoelig ligt. Tevens moet de RRT ervoor zorgen dat wanneer respondenten meewerken aan gevoelig onderzoek, zij ook minder de neiging zullen hebben om sociaal wenselijke antwoorden te geven. Omdat het oorspronkelijk Warner design weinig efficiënt was, dat wil zeggen dat er veel respondenten nodig waren om goede betrouwbaarheidsintervallen te krijgen, is er een aantal variaties op zijn RRT ontwikkeld.

Op dit moment is het **Forced Respons (FR)** design het in Nederland meest gebruikte en best onderzochte design.

Hoe werkt het FR design in de onderzoekspraktijk:

Aan de respondenten wordt de gevoelige fraudevraag voorgelegd.

Voordat de respondent antwoord geeft op de vraag, worden er twee dobbelstenen gegooid en de resultaten van de worp van beide stenen worden bij elkaar opgeteld. Bij een schriftelijke vragenlijst of face-to-face interview krijgen de respondenten echte dobbelstenen in een beker aangereikt, bij een digitale vragenlijst worden de dobbelstenen digitaal aangeboden (zie voor details Boeije en Lensvelt-Mulders, 2002; Lensvelt-Mulders en Boeije, 2007). Daarna krijgen de respondenten de instructie ‘ja’ te antwoorden, wanneer het resultaat van hun worp 2, 3 of 4 is, en ‘nee’ wanneer het resultaat 11 of 12 is. De respondenten worden als het ware ‘geforceerd’ om een antwoord te geven, dit antwoord hoeft dus niets te maken te hebben met het ware antwoord op de vraag. De geforceerde antwoorden zijn voor de onderzoeker betekenisloos, maar bieden bescherming aan respondenten die hun ware antwoord moeten geven. Dit is het geval wanneer het resultaat van de worp 5, 6, 7, 8, 9 of 10 is, nu wordt de respondent gevraagd de gevoelige vraag naar waarheid met ‘ja’ of ‘nee’ te beantwoorden.

De steekproef

Voor het afnemen van een vragenlijst met (deels) RRT vragen kan een enkelvoudige random steekproef uit de doelpopulatie worden getrokken. Vragenlijsten die vragen volgens het FR design bevatten, hebben ongeveer *4 maal* zoveel respondenten nodig in de steekproef als de gewone conventionele vraag-antwoord vragenlijst, om tot vergelijkbare betrouwbaarheden te komen. In bijlage 2 kan worden afgelezen hoeveel respondenten er nodig zijn bij combinaties van variantie (als indicator voor het onzekerheidsniveau dat acceptabel is) en de verwachte prevalenties van de onderzochte fraude. Het aantal benodigde respondenten moet daarna worden gecorrigeerd voor de te verwachten unit non-response.

Wanneer later blijkt dat de steekproef uiteindelijk onvoldoende een afspiegeling is van de populatie, dan kan hiervoor worden gecorrigeerd door de steekproef te wegen naar populatiekenmerken (voor details en SPSS syntaxen zie www.randomizedresponse.nl).

5.4 Analyse prevalentieschattingen in percentages FR

Als:

$P_1 = 1/6$, dit is het geforceerde percentage ‘ja’-antwoord (dobbelstenen 2, 3 of 4).

$P_2 = 1/12$, dit is het geforceerde percentage ‘nee’-antwoord (dobbelstenen 11 of 12).

$P_3 = 3/4$ dit is het geforceerde percentage ware antwoorden (dobbelsteen 5-10)

en de prevalentie is die geschat moet worden, dan is de kans op een ja-antwoord

$$\lambda = P_1 + P_3 \pi$$

Met deze kennis kan π worden geschat als:

$$\hat{\pi} = \frac{\hat{\lambda} - P_1}{P_3} \quad (1)$$

! Nadat op deze wijze de puntschattingen voor de afzonderlijke vragen zijn berekend, worden de vragen vervolgens gecombineerd tot een enkele schatter voor *de* omvang van

fraude, met bijbehorende betrouwbaarheidsintervallen (voor SPSS syntax zie www.randomizedresponse.nl). Het zijn deze geclusterde prevalentieschattingen die worden opgenomen in de Fraudemonitor.

Wanneer vragen erg gevoelig zijn, kan het voorkomen dat niet alle respondenten zich aan de regels van de RRT willen houden. De verleiding om de 'spelregels' niet te volgen wordt dan voor sommigen respondenten te groot. Dit gedrag wordt zichtbaar in de datafile door middel van een groter aantal sequenties van nee-antwoorden dan op basis van het toeval (de uitkomsten van worpen met de dobbelsteen) verwacht wordt. Daarom zijn er modellen ontwikkeld voor het schatten van de omvang en de variantie van fraude die corrigeren voor respondenten die zich op deze wijze onttrekken aan de taak die hun is opgelegd door het RRT design (Bockenholt en Van der Heijden, 2007). Deze modellen worden al toegepast in onderzoek naar uitkeringsfraude voor het ministerie van SoZaWe (Van der Heijden, van Gils en Laudy, 2005).

Referenties

- Bockenholt, U. and Van der Heijden, P.G.M. (2007). Item randomised response models for measuring non-compliance : Risk return perceptions, social influence and self-protective response. *Psychometrika*, 72, 245-262.
- Boeije, H. and Lensvelt-Mulders, G.J.L.M. (2002). "Honest by Chance: A Qualitative Interview Study to Clarify Respondents' (Non-)Compliance With Computer-Assisted Randomized Response." *Bulletin de Methodologie Sociologique* 75:24-39.
- Lensvelt-Mulders, G.J.L.M. and Boeije, H. (2007). Evaluating compliance with a computer assisted randomised response technique: a qualitative study into the origins of lying and cheating. *Computers in Human behavior*, 23, 1, 591-608.
- Lensvelt-Mulders, G.J.L.M., Hox, J.J., Van der Heijden, P.G.M. & Maas, C.J.M. (2005). Meta-Analysis of Randomized Response Research: 35 Years of Validation studies. *Sociological Methods and research*, vol. 33, 319-348.
- Warner, S.L. (1965) 'Randomized Response: A Survey Technique for Eliminating Evasive Answer Bias', *Journal of the American Statistical Association* 60: 63-69.

6 Aselecte Controles

6.1 Wat zijn aselecte controles?

Aselecte controles bestaan uit een intensieve controle van een aselecte steekproef van subjecten, bijvoorbeeld belastingaangiften, uitkeringsgerechtigden of verzekerden die een claim indienen. Binnen het bestek van de controle kunnen nog verschillende observatie- of dataverzamelingmethoden worden gebruikt: de visuele inspectie, de administratieve controle van bescheiden en dossiers en het stellen van vragen aan de subjecten, al of niet in de vorm van een gestructureerd interview. In feite worden de normale controles van de handhavinginstanties onder strikte condities ingezet voor het maken van populatieschattingen.

De manier waarop controles verlopen, is verweven is met de structuur van de organisatie waarvoor de controles worden uitgevoerd. De belastingdienst en uitkeringsinstanties hebben bevoegdheden die verzekeringsmaatschappijen niet hebben, bijvoorbeeld om thuis controles uit te voeren en om bestanden met informatie te koppelen. Daarom zullen we in deze handleiding minder aandacht besteden aan *hoe* controles moeten worden uitgevoerd.

Om de resultaten van controles bruikbaar te maken voor de Fraudemonitor is het wel noodzakelijk dat de controles worden uitgevoerd bij een *aselecte steekproef* uit de populatie. Vanwege de kosten die grondige controles met zich meebrengen, zal een aselecte steekproeftrekking veel organisaties al bij voorbaat afschrikken.

In deze handleiding beschrijven we manieren om een steekproef zodanig te trekken dat de kansen op het pakken van fraudeurs toenemen, terwijl de data toch kunnen worden gebruikt voor het schatten van populatieparameters.

6.2 Welke indicatoren kunnen worden verkregen met behulp van aselecte controles?

Met aselecte controles kan gedetailleerde informatie over frauduleuze activiteiten op zaakniveau worden verkregen. Alle indicatoren voor de probleemomvang (prevalentie, financiële gevolgen) kunnen worden geschat. Er kan een duidelijk beeld worden geschapen van de fraudezaak, de met de fraude gemoeide bedragen, de *modus operandi*, het belang van specifieke *frauderisico's*, etc. Met de gegevens kunnen schattingen worden gemaakt van de bedragen die bijvoorbeeld met verschillende vormen van belastingontduiking door verschillende groepen gemoeid zijn, zoals bedragen voor niet opgegeven winsten, dividenden, rente, huurpenningen, etc. door kleine en grotere bedrijven, landbouwbedrijven etc. Deze mate van detail is moeilijk met andere methoden te bereiken. Op basis van de door aselecte controles verzamelde informatie kunnen uiteindelijk ook schattingen worden gemaakt voor pakkans en straffkans. Anderzijds is een belangrijke beperking, dat het moeilijk is in aselecte controles gegevens over achtergronden en motieven voor fraude te achterhalen.

6.3 Voor- en nadelen van aselechte controles

De voordelen van aselechte controles zijn dat het een directe en pragmatische methode voor het onderzoeken van naleving en fraude is en dat controles dicht aansluiten bij de werkwijze en opvattingen van de handhavinginstantie, waardoor er in beginsel weinig problemen te verwachten zijn met definities van de cruciale begrippen.

Er kleven ook nadelen aan aselechte controles. Niet alles is met behulp van controles is vast te stellen, bij aselechte uitgezette controles kan immers geen gebruik worden gemaakt van alle mogelijkheden van de opsporingsbevoegdheid. Aselechte controles moeten verlopen volgens een strikt protocol en het is vaak moeilijk voor controleurs om dezelfde aandacht te besteden aan zaken die op het eerste gezicht weinig lijken op te leveren. En tenslotte zijn controleurs dure krachten, wat de aselechte controle per potentiële overtreder duur maakt.

Als echter aan onderstaande voorwaarden wordt voldaan kunnen met behulp van aselechte controles goede indicatoren voor de Fraudemonitor worden berekend.

- 1) De populatie van potentiële daders moet geregistreerd zijn en benaderbaar.
- 2) De te verwachte omvang van het probleem moet niet te klein zijn, omdat anders een veel te grote steekproef moet worden getrokken, wat aselechte controles zeer kostbaar maakt.
- 3) De fraude moet op een of andere manier zichtbaar kunnen worden gemaakt, hetzij administratief, hetzij sociaal of door middel van fysieke controles.
- 4) Voor de controles moeten heldere en eenduidige protocollen worden opgesteld, om de betrouwbaarheid van oordelen van verschillende controleurs (gelijke oordelen in gelijke gevallen) te bevorderen.
- 5) De te onderzoeken cases moeten aselechte uit de totale populatie van mogelijke fraudeurs worden getrokken.

6.4 Best Practices Aselechte Controles

Zoals al eerder gesteld bestaan audit-methoden meestal uit een intensieve controle van een aselechte steekproef van subjecten, bijvoorbeeld belastingplichtigen, uitkeringsgerechtigden of verzekerden die een claim indienen. Controles verschillen per onderwerp en per onderzoekende instantie omdat ze afhankelijk zijn van het voor onderzoek beschikbare materiaal. Organisaties als de belastingdienst en verzekeringsmaatschappijen hebben hun eigen protocollen ontwikkeld voor het doen van controles.

Omvangschattingen van fraude dienen gebaseerd te zijn op onderzoek van een aselechte steekproef uit de gehele populatie. Omdat controles vaak gericht zijn op het pakken van overtreders en minder op het schatten van populatiegemiddelden moet worden gezocht naar een manier van steekproeftrekking die beide belangen kan dienen. Hieronder beschrijven wij hoe een gestratificeerde steekproef met ongelijke insluitingskansen kan worden gebruikt voor het maken van omvangschattingen terwijl ook efficiëntie van de

steekproef voor wat betreft de pakkans wordt vergroot. De kans een overtreder te pakken is groter dan bij een gewone steekproef.

De steekproef

Voor het verkrijgen van goede schatters van de populatieparameters is het noodzakelijk om een aselechte steekproef te trekken uit de populatie. De populatie wordt gedefinieerd als de groep van alle mogelijke overtreders, bijvoorbeeld bij verzekeringsfraude is de populatie gedefinieerd als alle polishouders, voor de belastingen is dat alle belastingplichtigen in Nederland.

Bij het gebruik van een enkelvoudige aselechte steekproef van elementen uit de populatie die allemaal een gelijke kans hebben om in de steekproef te komen zal het aantal (grote) overtreders vaak niet groot genoeg zijn om dure controles rendabel te maken. Daarom is het aan te raden om over te gaan op aselechte gestratificeerde steekproeven met ongelijke inclusiekansen per stratum.

Een gestratificeerde steekproef is een steekproef waarbij de populatie voor het trekken van de steekproef wordt verdeeld in subgroepen of strata, bijvoorbeeld op grond van geslacht, leeftijd, woonplaats, crimineel verleden etc.. Uit elk stratum wordt daarna aselekt het benodigde aantal respondenten getrokken. Uit strata die belangrijk worden gevonden (bijvoorbeeld groepen van respondenten met een verwachte grote pakkans) wordt een groter percentage respondenten getrokken dan uit minder belangrijke strata, vandaar de ongelijke insluitingskansen. Uit oogpunt van betrouwbaarheid en vangstkansen kan ervoor worden gekozen om alle 'kwetsbare' strata geheel in de steekproef te trekken (voor de belastingdienst kan dat zijn alle aangiftes met een specifieke post boven een bepaald bedrag, voor verzekeringsmaatschappijen alle claims boven een bepaald bedrag) en minder kwetsbare strata kleinere inclusiekansen te geven. De cellen worden gevuld op basis van het aantal potentiële daders. In het kader van deze handleiding kan niet worden opgelegd hoe de strata gekozen moeten worden, dat moet voor elk onderzoek afzonderlijk worden bepaald. De combinatie van een gestratificeerde steekproeftrekking en wegen bij de analyse zorgt voor accurate schattingen (Hoyle, Harris, Judd, 2002; Thompson, 2002, Grooves et al. 2002).

6.5 Analyses van aselechte audit resultaten

In onderstaande tabel wordt een fictief voorbeeld uitgewerkt van een steekproef design voor verzekeringsfraude (Lensvelt-Mulders en Klugkist, 2006). Zestien strata zijn gedefinieerd, binnen de strata worden dossiers aselekt getrokken. De vormen van verzekering zijn opgenomen naar oplopende kwetsbaarheid (rechtsbijstand minst kwetsbaar en reisverzekeringen meest kwetsbaar (*Verzekerd!*, september 2005), en naar oplopende omvang van schademeldingen. Wanneer de schademelding groot is en de verzekering kwetsbaar, dan worden alle respondent in de audit getrokken, wanneer de gemelde schade klein is en de verzekering niet erg kwetsbaar, dan wordt met een kleine steekproef volstaan.

Tabel 2: Voorbeeld van het definiëren van strata met ongelijke inclusiekansen

Kwetsbaarheid van laag naar hoog	claims tot 100 euro	101-500	500-1000	1000 en meer
Rechtsbijstand	5%	10%	50%	75%
Brand	5%	10%	50%	75%
Aansprakelijkheid	10%	20%	75%	100%
Reizen	10%	25%	75%	100%

Populatieschattingen op basis van aselechte gestratificeerde steekproefgegevens

Door een aselechte steekproef te trekken mogen we ervan uitgaan dat de gegevens gevonden bij de steekproef te generaliseren zijn naar de populatie. De toevalligheidcomponent die er echter ook in zit (een volgende aselechte steekproef zal niet tot exact dezelfde resultaten leiden) wordt uitgedrukt in de standaardfout van de schattingen.

Voor de Fraudemonitor is het van belang dat met behulp van aselechte controles de probleemomvang kan worden geschat met de daarbij behorende onzekerheden. Hiervoor zijn formules beschikbaar die zowel een schatting van het populatietotaal als van de bijbehorende standaardfout geven. Voor de monitor kunnen deze getallen gecombineerd worden tot 95% betrouwbaarheidsintervallen voor het totaal.

Referenties

- Ernst en Young (2000). *Misbruik van de ziektewet leidt tot miljoenen schade voor verzekeraars*. Ongepubliceerd rapport.
- Groves, R.M., Fowler, F.J., Couper, M., Lepkowski, J.M., Singer, E. & Tourangeau, R. (2002). *Survey Methodology: Wiley Series in Survey Methodology*. New York: Wiley and Sons.
- Hoyle, R. H., Harris, M. J., and Judd, C.M.J. (2002). *Research methods in social sciences, seventh edition*. Belmont, CA: Wadsworth Publishing.
- Lensvelt-Mulders, G.J.L.M. en Klugkist, I. (2006). *Werkgelegenheidsonderzoek Provincie Utrecht: van census naar steekproef*. Rapportage adviestraject voor het provinciaal Arbeidsplaatsen register voor de Provincie Utrecht. Utrecht: IOPS.
- Thompson, S.K. (2002). *Sampling: Wiley series in probability and statistics, second edition*. New York: Wiley and sons.

Bijlage 1: Beslisschema's schattingsmethoden 'dark number'

Schema 1. Kenmerken van fraude

	Individu gericht		Onderzoek administraties				
	RRT	Random audits	Daderadministraties		Algemeen administraties		
			Vangst Hervangst 1*	Vangst Hervangst 2	DCE	Datamining	Afleiden indicatoren uit administraties
Definitie problemen	+	+	+	+	+	-	-
Prevalentie	-	-	-	+	0	-	-
Zichtbaarheid id	+	0	0	0	0	0	0
Fysiek	+	0	0	0	0	0	0
Administratief	+	-	-	+	+	-	-
Registratie potentiële dadergroep/ toegankelijkheid populatie	-	-	+	+	+	+	+

De volgende waarderingen zijn gecodeerd:

- + De methode komt tegemoet aan problemen met dit kenmerk, bijvoorbeeld het gebruik van scale-up methoden is bijzonder aan te bevelen wanneer een onderzoekspopulatie slecht toegankelijk is.
- 0 Dit kenmerk is bij gebruik van genoemde methode geen issue, bijvoorbeeld bij het gebruik van scale-up methoden is het onbelangrijk of een dadergroep al dan niet geregistreerd staat.
- De methode is gevoelig voor variaties in dit kenmerk, bijvoorbeeld scale-up methoden zijn ongeschikt wanneer de te onderzoeken fraudevorm sociaal onzichtbaar is.
- * Beide varianten van de vangst-hervangst methode zijn hier apart vermeld omdat de VHV-2 methode andere problemen oplost dan de VHV-1 methode.

Schema 2. Informatiebehoefte

	Individu gericht		Onderzoek administraties			Algemene administraties	
	RRT	Random audits	Vangst Hervangst 1*	Vangst Hervangst 2	DCE	Datamining	Afleiden indicatoren uit administraties
Prevalentie in %	+	+	+	+	+	-	0 / +
Prevalentie in aantal daders	+	+	+	+	+	-	0 / +
Aantal overtredingen per dader	+	+	+	+	0		
Geldelijk gewin dader	+	+	0	0	0		
Geldelijk verlies organisatie	-	-	0	0	0		
Pakkans	x	x					
Strafkans	x	x					
Achtergrond variabelen	+	+	0	0			
Handhavingmaten	x	x					

- + de methode is in principe geschikt om in deze informatiebehoefte te voorzien
- 0 de methode is niet speciaal geschikt of ongeschikt om in deze informatiebehoefte te voorzien
- de methode is (nog) ongeschikt om in deze informatiebehoefte te voorzien
- x deze methode geeft deel van de multiplier

Schema 3. Methodologische criteria

	Individu gericht		Onderzoek administraties			Algemene administraties	
	RRT	Random audits	Vangst Hervangst 1*	Vangst Hervangst 2	DCE	Datamining	Afleiden indicatoren uit administraties
Operationalisatieproblemen	Aandacht	Voordeel	0	0	0	0	0
Non-response	Voordeel	Oplossing	Oplossing	Oplossing	Oplossing	Oplossing	Oplossing
Sociale wenselijkheid	Voordeel	Voordeel	Oplossing	Oplossing	Oplossing	Oplossing	Oplossing
Kosten	Redelijk	Duur	Redelijk	Gering	Gering	Gering	Gering
De volgende waarderingen zijn toegekend:							
Veel aandacht	deze variabele dient bij gebruik van de betreffende methode veel aandacht te krijgen						
Oplossingsrichting	de betreffende methode is een oplossing voor het aangeduide probleem						
Voordeel	de betreffende methode biedt, in vergelijking tot de andere methoden een voordeel voor het genoemde aspect						
Redelijk, duurder en gering	deze kwalificaties geven een zeer globaal beeld van de kostenverhoudingen voor de verschillende varianten						

Bijlage 2: Prevalentie, variantie en steekproefomvang (bij randomid response - forced response)

steekproefomvang:	100	200	300	400	500	600	700	800	900	1000
kans op het delict:										
0.000	0.0497	0.0351	0.0287	0.0248	0.0222	0.0203	0.0188	0.0176	0.0166	0.0157
0.025	0.0518	0.0366	0.0299	0.0259	0.0232	0.0212	0.0196	0.0183	0.0173	0.0164
0.050	0.0537	0.0380	0.0310	0.0269	0.0240	0.0219	0.0203	0.0190	0.0179	0.0170
0.075	0.0555	0.0392	0.0320	0.0277	0.0248	0.0227	0.0210	0.0196	0.0185	0.0175
0.100	0.0571	0.0404	0.0330	0.0285	0.0255	0.0233	0.0216	0.0202	0.0190	0.0180
0.125	0.0585	0.0414	0.0338	0.0293	0.0262	0.0239	0.0221	0.0207	0.0195	0.0185
0.150	0.0598	0.0423	0.0345	0.0299	0.0267	0.0244	0.0226	0.0211	0.0199	0.0189
0.175	0.0610	0.0431	0.0352	0.0305	0.0273	0.0249	0.0230	0.0216	0.0203	0.0193
0.200	0.0620	0.0439	0.0358	0.0310	0.0277	0.0253	0.0234	0.0219	0.0207	0.0196
0.225	0.0630	0.0445	0.0363	0.0315	0.0282	0.0257	0.0238	0.0223	0.0210	0.0199
0.250	0.0638	0.0451	0.0368	0.0319	0.0285	0.0260	0.0241	0.0225	0.0213	0.0202
0.275	0.0645	0.0456	0.0372	0.0322	0.0288	0.0263	0.0244	0.0228	0.0215	0.0204
0.300	0.0651	0.0460	0.0376	0.0325	0.0291	0.0266	0.0246	0.0230	0.0217	0.0206
0.325	0.0656	0.0464	0.0379	0.0328	0.0293	0.0268	0.0248	0.0232	0.0219	0.0207
0.350	0.0660	0.0467	0.0381	0.0330	0.0295	0.0269	0.0249	0.0233	0.0220	0.0209
0.375	0.0663	0.0469	0.0383	0.0332	0.0297	0.0271	0.0251	0.0234	0.0221	0.0210
0.400	0.0665	0.0470	0.0384	0.0333	0.0297	0.0272	0.0251	0.0235	0.0222	0.0210
0.425	0.0666	0.0471	0.0385	0.0333	0.0298	0.0272	0.0252	0.0236	0.0222	0.0211
0.450	0.0667	0.0471	0.0385	0.0333	0.0298	0.0272	0.0252	0.0236	0.0222	0.0211
0.475	0.0666	0.0471	0.0384	0.0333	0.0298	0.0272	0.0252	0.0235	0.0222	0.0211
0.500	0.0664	0.0470	0.0384	0.0332	0.0297	0.0271	0.0251	0.0235	0.0221	0.0210
0.525	0.0662	0.0468	0.0382	0.0331	0.0296	0.0270	0.0250	0.0234	0.0221	0.0209
0.550	0.0658	0.0465	0.0380	0.0329	0.0294	0.0269	0.0249	0.0233	0.0219	0.0208
0.575	0.0654	0.0462	0.0377	0.0327	0.0292	0.0267	0.0247	0.0231	0.0218	0.0207
0.600	0.0648	0.0458	0.0374	0.0324	0.0290	0.0265	0.0245	0.0229	0.0216	0.0205
0.625	0.0642	0.0454	0.0371	0.0321	0.0287	0.0262	0.0243	0.0227	0.0214	0.0203
0.650	0.0634	0.0448	0.0366	0.0317	0.0284	0.0259	0.0240	0.0224	0.0211	0.0201
0.675	0.0626	0.0442	0.0361	0.0313	0.0280	0.0255	0.0236	0.0221	0.0209	0.0198
0.700	0.0616	0.0435	0.0355	0.0308	0.0275	0.0251	0.0233	0.0218	0.0205	0.0195
0.725	0.0605	0.0428	0.0349	0.0302	0.0270	0.0247	0.0229	0.0214	0.0202	0.0191
0.750	0.0593	0.0419	0.0342	0.0296	0.0265	0.0242	0.0224	0.0209	0.0198	0.0187

0.775	0.0579	0.0409	0.0334	0.0289	0.0259	0.0236	0.0219	0.0205	0.0193	0.0183
0.800	0.0564	0.0399	0.0326	0.0282	0.0252	0.0230	0.0213	0.0199	0.0188	0.0178
0.825	0.0547	0.0387	0.0316	0.0274	0.0245	0.0223	0.0207	0.0194	0.0182	0.0173
0.850	0.0529	0.0374	0.0305	0.0265	0.0237	0.0216	0.0200	0.0187	0.0176	0.0167
0.875	0.0509	0.0360	0.0294	0.0254	0.0228	0.0208	0.0192	0.0180	0.0170	0.0161
0.900	0.0487	0.0344	0.0281	0.0243	0.0218	0.0199	0.0184	0.0172	0.0162	0.0154
0.925	0.0462	0.0327	0.0267	0.0231	0.0207	0.0189	0.0175	0.0163	0.0154	0.0146
0.950	0.0435	0.0307	0.0251	0.0217	0.0194	0.0177	0.0164	0.0154	0.0145	0.0137
0.975	0.0404	0.0285	0.0233	0.0202	0.0181	0.0165	0.0153	0.0143	0.0135	0.0128
1.000	0.0369	0.0261	0.0213	0.0184	0.0165	0.0150	0.0139	0.0130	0.0123	0.0117

steekproefomvang:	1100	1200	1300	1400	1500	1600	1700	1800	1900	2000
kans op het delict:										
0.000	0.0150	0.0143	0.0138	0.0133	0.0128	0.0124	0.0121	0.0117	0.0114	0.0111
0.025	0.0156	0.0150	0.0144	0.0138	0.0134	0.0130	0.0126	0.0122	0.0119	0.0116
0.050	0.0162	0.0155	0.0149	0.0144	0.0139	0.0134	0.0130	0.0127	0.0123	0.0120
0.075	0.0167	0.0160	0.0154	0.0148	0.0143	0.0139	0.0135	0.0131	0.0127	0.0124
0.100	0.0172	0.0165	0.0158	0.0153	0.0147	0.0143	0.0138	0.0135	0.0131	0.0128
0.125	0.0176	0.0169	0.0162	0.0156	0.0151	0.0146	0.0142	0.0138	0.0134	0.0131
0.150	0.0180	0.0173	0.0166	0.0160	0.0154	0.0150	0.0145	0.0141	0.0137	0.0134
0.175	0.0184	0.0176	0.0169	0.0163	0.0157	0.0152	0.0148	0.0144	0.0140	0.0136
0.200	0.0187	0.0179	0.0172	0.0166	0.0160	0.0155	0.0150	0.0146	0.0142	0.0139
0.225	0.0190	0.0182	0.0175	0.0168	0.0163	0.0157	0.0153	0.0148	0.0144	0.0141
0.250	0.0192	0.0184	0.0177	0.0170	0.0165	0.0159	0.0155	0.0150	0.0146	0.0143
0.275	0.0194	0.0186	0.0179	0.0172	0.0166	0.0161	0.0156	0.0152	0.0148	0.0144
0.300	0.0196	0.0188	0.0181	0.0174	0.0168	0.0163	0.0158	0.0153	0.0149	0.0146
0.325	0.0198	0.0189	0.0182	0.0175	0.0169	0.0164	0.0159	0.0155	0.0150	0.0147
0.350	0.0199	0.0191	0.0183	0.0176	0.0170	0.0165	0.0160	0.0156	0.0151	0.0148
0.375	0.0200	0.0191	0.0184	0.0177	0.0171	0.0166	0.0161	0.0156	0.0152	0.0148
0.400	0.0201	0.0192	0.0184	0.0178	0.0172	0.0166	0.0161	0.0157	0.0153	0.0149
0.425	0.0201	0.0192	0.0185	0.0178	0.0172	0.0167	0.0162	0.0157	0.0153	0.0149
0.450	0.0201	0.0192	0.0185	0.0178	0.0172	0.0167	0.0162	0.0157	0.0153	0.0149
0.475	0.0201	0.0192	0.0185	0.0178	0.0172	0.0166	0.0162	0.0157	0.0153	0.0149
0.500	0.0200	0.0192	0.0184	0.0178	0.0172	0.0166	0.0161	0.0157	0.0152	0.0149

0.525	0.0200	0.0191	0.0184	0.0177	0.0171	0.0165	0.0161	0.0156	0.0152	0.0148
0.550	0.0198	0.0190	0.0183	0.0176	0.0170	0.0165	0.0160	0.0155	0.0151	0.0147
0.575	0.0197	0.0189	0.0181	0.0175	0.0169	0.0163	0.0159	0.0154	0.0150	0.0146
0.600	0.0195	0.0187	0.0180	0.0173	0.0167	0.0162	0.0157	0.0153	0.0149	0.0145
0.625	0.0193	0.0185	0.0178	0.0172	0.0166	0.0160	0.0156	0.0151	0.0147	0.0143
0.650	0.0191	0.0183	0.0176	0.0169	0.0164	0.0159	0.0154	0.0149	0.0145	0.0142
0.675	0.0189	0.0181	0.0173	0.0167	0.0162	0.0156	0.0152	0.0147	0.0144	0.0140
0.700	0.0186	0.0178	0.0171	0.0165	0.0159	0.0154	0.0149	0.0145	0.0141	0.0138
0.725	0.0182	0.0175	0.0168	0.0162	0.0156	0.0151	0.0147	0.0143	0.0139	0.0135
0.750	0.0179	0.0171	0.0164	0.0158	0.0153	0.0148	0.0144	0.0140	0.0136	0.0132
0.775	0.0175	0.0167	0.0161	0.0155	0.0149	0.0145	0.0140	0.0136	0.0133	0.0129
0.800	0.0170	0.0163	0.0156	0.0151	0.0146	0.0141	0.0137	0.0133	0.0129	0.0126
0.825	0.0165	0.0158	0.0152	0.0146	0.0141	0.0137	0.0133	0.0129	0.0126	0.0122
0.850	0.0160	0.0153	0.0147	0.0141	0.0137	0.0132	0.0128	0.0125	0.0121	0.0118
0.875	0.0153	0.0147	0.0141	0.0136	0.0131	0.0127	0.0123	0.0120	0.0117	0.0114
0.900	0.0147	0.0141	0.0135	0.0130	0.0126	0.0122	0.0118	0.0115	0.0112	0.0109
0.925	0.0139	0.0133	0.0128	0.0123	0.0119	0.0116	0.0112	0.0109	0.0106	0.0103
0.950	0.0131	0.0125	0.0121	0.0116	0.0112	0.0109	0.0105	0.0102	0.0100	0.0097
0.975	0.0122	0.0117	0.0112	0.0108	0.0104	0.0101	0.0098	0.0095	0.0093	0.0090
1.000	0.0111	0.0106	0.0102	0.0098	0.0095	0.0092	0.0089	0.0087	0.0085	0.0082