

## **Te hard van stapel gelopen**

*Willem-Jan Verhoeven*

Hoe goed we ook trachten de samenleving te organiseren, fraude maakt er deel van uit. Dit blijkt uit spraakmakende grote schandalen zoals de Enron-zaak, de Bouwfraude-zaak en de Nigerian letter scams. Maar fraude komt ook op minder geruchtmakende schaal voor, zoals oplichting op veilingsites, op de werkvloer en dergelijke. Fraude doet zich dus in vele verschillende gedaanten voor en maakt vele verschillende mensen tot slachtoffer. Het is dus van groot belang zicht te krijgen op de omvang van fraude, wie de daders en slachtoffers van fraude zijn, waarom fraude gepleegd wordt en in welke mate fraude bestreden kan worden.

In *Fraude in Beeld*<sup>1</sup> bespreken Denkers en Goslinga in dit themanummer de resultaten van een grootschalig onderzoeksproject waarin vorenstaand thema onder de loep genomen wordt. Het project bestaat in het totaal uit vijf deelonderzoeken gericht op het genereren van kennis die de Bijzondere Opsporingsdiensten (BODen) en het Functioneel Parket (FP) kunnen inzetten om responsiever te kunnen handhaven (Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, 2007). Dit maakt het tot een omvangrijke onderneming en de onderzoekers betrokken bij het gehele project verdienen dan ook veel lof voor het vele werk dat is verricht op een onderzoeksterrein dat goeddeels nog onontgonnen is.

De bijdrage in dit nummer beperkt zich (na overleg met de redactie) tot *Ondernemers over fraude* (deelonderzoek 1) en *Verwachtingen van fraude* (deelonderzoek 2). Hierdoor geeft het geen volledig beeld van het gehele project, waarmee wordt getracht een beeld te schetsen van fraude in Nederland in een breed perspectief: zowel beschrijvend als verklarend, zowel op ondernemers- als op brancheniveau, en waar het zich nu en mogelijk in de toekomst afspeelt. Hier gaat de probleemomschrijving meer specifiek over nalevingsgedrag en de determinanten daarvan.

Doordat deze twee deelonderzoeken ook maar weinig in detail worden beschreven, is niet zo inzichtelijk hoe verwachtingen over nalevingsgedrag afgeleid worden uit de algemene theorieën die gebruikt worden, noch worden keuzes over operationalisaties en methoden beargumenteerd. Toch zal ik hun artikel aangrijpen om aanbevelingen te geven en voorstellen te doen die de onderzoekers in dit fascinerende veld verder kunnen helpen bij het doorontwikkelen van het onderzoek. Dat laatste is nodig, omdat de eerste stappen gezet zijn om tot instrumenten te komen, waarmee kennis over regelnaleving voortgebracht kan worden, maar tegelijkertijd wordt iets te hard van stapel gelopen door te snel onbeproeft kennis aan te wenden om de handhaving te sturen.

### Probleemstelling onbeantwoord

Elk onderzoek is gebaat bij een informatieve en duidelijk geformuleerde probleemstelling. Hoewel het stuk die ontbeert, presenteren de auteurs wel een probleemomschrijving die de twee deelonderzoeken tracht te overkoepelen en die ingebed is in de literatuur over het bevorderen van regelnaleving. Elffers gaat elders in dit nummer uitgebreider in op het gebruik van deze literatuur. De auteurs benadrukken dat het voor een responsieve handhaving van BODen en FP van belang is dat zij over kennis beschikken over regelnaleving van ondernemers en van determinanten hiervan. Hiermee betitelen de auteurs de regelnaleving van ondernemers als afhankelijke variabele.

Met de twee deelonderzoeken trachten de auteurs na te gaan waardoor nalevingsgedrag van ondernemers bepaald wordt. Zij stellen dat gekeken moet worden naar zogenoemde determinanten hiervan op individueel niveau (kenmerken van ondernemers) en op groepsniveau (kenmerken van branches): 'Het gedrag wordt immers voor een belangrijk deel bepaald door kenmerken van zowel het individu als diens omgeving.' Met deze probleemomschrijving presenteren de auteurs een

1 Onderlinge verwijzingen binnen dit discussieblokje worden niet in detail gegeven.

typisch multilevel onderzoeksprobleem (Snijders & Bosker, 1999). Een preciezere formulering zou zijn dat effecten verondersteld worden van branchekenmerken op nalevingsgedrag, gecontroleerd voor effecten van ondernemerkenmerken op nalevingsgedrag. Hiermee wordt naar mijn idee een helder en erg interessant onderzoeksprobleem aangekaart waaraan helaas niet voldoende recht wordt gedaan in de twee deelonderzoeken.

Deelonderzoek 1 behandelt, zoals in de probleemstelling geformuleerd wordt, nalevingsgedrag van ondernemers. Deelonderzoek 2 daarentegen onderzoekt de effecten van branchekenmerken op de mate van regelnaleving in branches en bevindt zich zodoende op het niveau van de branche in plaats van het niveau van de ondernemers. Hiermee is de afhankelijke variabele van deelonderzoek 2 een andere dan die in de probleemstelling gepresenteerd wordt, met als gevolg dat de probleemstelling niet beantwoord wordt. Dat betekent niet dat deelonderzoek 2 op zichzelf geen toegevoegde waarde heeft binnen het project. Het bevat een interessante benadering om inzicht te krijgen in mogelijke oorzaken op brancheniveau van het niet naleven van regels. Helaas wordt de link tussen deze oorzaken op brancheniveau en het nalevingsgedrag op ondernemerniveau niet als zodanig gelegd en blijft de lezer toch enigszins teleurgesteld en onbevredigd achter. De auteurs concluderen dan ook terecht dat de kennislacune nog verre van opgevuld is. Mijns inziens zou het een eerste volgende stap zijn om de twee deelonderzoeken te combineren en zodoende een antwoord te geven op de vraag in welke mate er relaties bestaan tussen ondernemerkenmerken en nalevingsgedrag, wanneer rekening gehouden wordt met de branche waarin de ondernemers actief zijn.

### **Concurrerende theorieën en aanvechtbare operationalisaties**

In deelonderzoek 2 gebruiken de auteurs een aantal algemene criminologische theorieën om indicatoren van fraude te kunnen identificeren: de subcultuurtheorie, de differentiële-associatietheorie, de labellingtheorie, de straintheorie, de rationele-keuzetheorie en de bindingstheorie.<sup>2</sup> Het gebruik van deze theorieën en de vertaling van belangrijke concepten daarbinnen naar meetbare branchekenmerken is naar mijn mening wat kort door de bocht. Er wordt geen aandacht besteed aan hoe de theorieën zich tot elkaar verhouden. Zo zijn de aannames van de verschillende theorieën soms onderling strijdig (de straintheorie gaat bijvoorbeeld van geheel andere assumpties uit dan het rationele-keuzeperspectief) zonder dat dit geëxpliciteerd wordt. Het is wellicht beter om duidelijker te kiezen tussen de concurrerende perspectieven.

Daarnaast zijn de operationalisaties waar de onderzoekers voor kiezen soms aanvechtbaar, met name die van de differentiële-associatietheorie en de labellingtheorie. Wat betreft de nadruk op 'instabiele branches' (differentiële associatie): grote affaires zoals de 'bouwfraude' leren dat juist in branches met een sterke sociale cohesie rationalisaties van regelovertrekend gedrag voorkomen en methodieken worden verspreid, gedeeld en overgedragen, die stimuleren tot regelovertrekkingen (Van de Bunt e.a., 2007). Ook het gebruik van verboden gereedschap in

2 Zie titelverwijzingen bij het becommentarieerde artikel van Denkers en Goslinga.

een grote Amerikaanse vliegtuigfabriek (Bensman & Gerver, 1963) en het Enron-schandaal (Friedrichs, 2004) zijn hier voorbeelden van.

Verder heeft de operationalisatie van labelling een nauwelijks werkbaar, tautologisch resultaat: het aantal opgelegde boetes kan immers als *oorzaak* van fraude worden gezien (labelling), maar evengoed als het *gevolg* van gepleegde en gesignaleerde fraudes.

Door het gebruik van deze algemene theoretische perspectieven wordt weinig gebruikgemaakt van meer specifieke bevindingen en theoretische inzichten over het ontstaan van regelovertredingen. Ook is er weinig aandacht voor verschillen tussen branches zoals de kwetsbare branches met weinig uitgekristalliseerde wettelijke en sociale normen en situaties, en branches die sterk in verandering zijn (kartelwetgeving, afvalverwerking en dergelijke) en de introductie van (nieuwe) wetgeving die niet 'crime proof' is. Het is goed denkbaar dat de ondernemers negatiever oordelen over wat collega-ondernemers acceptabel vinden naarmate wettelijke en sociale normen in de branche minder zijn uitgekristalliseerd. Dit zou het effect van sociale normen op nalevingsgedrag afhankelijk maken van verschillen tussen branches. Het betrekken van deze verschillen tussen branches, en hoe die mogelijk de relatie tussen ondernemerkenmerken en nalevingsgedrag beïnvloeden, zou een verrijking zijn van de theoretische inbedding van het onderzoek. Dit vergroot ook weer de kennis om gericht informatie te verstrekken aan BODen en FP om hun handhaving effectiever te maken.

### **Van onderzoek naar beleid**

Ten slotte moet worden gezegd dat de auteurs wellicht iets te veel hooi op hun vork genomen hebben. Ze proberen nalevingsgedrag inzichtelijk te maken en tegelijkertijd proberen ze de verkregen kennis direct om te zetten naar hoe en waar gehandhaafd dient te worden. Zeker gezien het explorerende karakter van het onderzoek ben ik van mening dat de auteurs zich te veel bezighouden met de vertaalslag naar het beleid. Dit is ten koste gegaan van de kwaliteit van de voortgebrachte kennis omtrent nalevingsgedrag. Dit geldt in sterke mate voor het project als geheel, maar ook in het geval van deelonderzoek 2. Hierin maken zij gebruik van risicoanalyses om inschattingen te maken van de kans op toekomstige regelovertreding binnen branches. Dit wordt gebruikt om fraudeclusters te construeren en profielbranches aan te wijzen waar fraude mogelijk in de toekomst voor problemen zal zorgen en waar de BODen en het FP hun aandacht op dienen te vestigen.

Deze vertaalslag wordt veel te gemakkelijk gemaakt en de vraag rijst of dit het meest interessante eindresultaat van het onderzoek zou moeten zijn. Hebben we niet meer aan uitgebreider inzicht in welke ondernemerkenmerken gegeven bepaalde branchekenmerken de kans op regelovertreding vergroten? Dit biedt BODen en het FP voldoende kennis om zelf te bepalen hoe ze het beleid willen aanpassen en op welke branches ze hun aandacht het beste kunnen vestigen.

Ik maak hiervan een punt omdat de auteurs weinig aandacht besteden aan de beperkingen van het gebruik van statistische analyses voor profilering en risico-inschattingen. Waar zij aan voorbij gaan is de discussie in de criminologische li-

teratuur omtrent het op deze manier gebruiken van risico-inschattingen en het schetsen van profielen van mogelijke toekomstige regelovertreders (zie bijvoorbeeld: Gottfredson & Moriarty, 2006; Nieuwbeerta & Blokland, 2006).<sup>3</sup> Bij risicoanalyses en het schetsen van profielen worden, gegeven bepaalde (statistische) aannames, uitspraken gedaan over welke factoren het risico op regelovertreding vergroten. Daarbij komt nog dat alle mogelijke risicofactoren bijna niet in een voorspellend model opgenomen kunnen worden, waardoor het vaststellen van een daadwerkelijke oorzaak-gevolgrelatie vrijwel onmogelijk wordt. Dit zijn zaken die bijna altijd spelen bij sociaalwetenschappelijk onderzoek, omdat perfecte data gewoonweg niet kán verzameld worden, of alleen met te veel inspanningen. Hier kunnen de auteurs dus weinig aan doen.

Waar het misgaat, is dat bij de vertaalslag naar het beleid geen rekening gehouden wordt met de aannames waaronder de analyses gedaan zijn, of met de selecties die in de gegevens opgesloten zitten. Dit heeft uiteindelijk tot gevolg dat je als sociaal wetenschapper de gemaakte keuzes om beleid vorm te geven op deze manier niet volledig kan verantwoorden met je onderzoek. Aan dit soort beperkingen wordt volledig voorbijgegaan.

Hiermee wil ik niet voorstellen dat onderzoek en beleid geheel los van elkaar moeten staan. Naar mijn idee moeten de auteurs hier bewuster mee omgaan en meer aandacht besteden aan het inzichtelijk maken van hoe de uitkomsten geïnterpreteerd dienen te worden, wanneer ze ingezet worden bij het formuleren van aandachtspunten voor beleid.

### Een stap terug

Het moge duidelijk zijn dat het project *Fraude in Beeld* een bijdrage heeft geleverd aan hoe nalevingsgedrag onderzocht kan worden. Er wordt een eerste stap gezet in het ontwikkelen van een instrumentarium en hopelijk was dit niet de laatste stap. Tegelijkertijd loopt het project ook iets te hard van stapel. Een stap terug en beperken tot het inzichtelijk maken van nalevingsgedrag levert meer op dan direct beleid aan te sturen op basis van kennis die nog niet beproefd is. Vorenstaande opmerkingen zijn dan ook bedoeld om een bijdrage te leveren aan het verder ontwikkelen van dit instrumentarium zodat meer volledige, bruikbare en betrouwbare kennis verkregen wordt. Deze vermeerdering en verbetering van kennis kunnen de BODen en het FP op hun beurt weer inzetten om responsiever te handhaven. Wellicht dat in de toekomst dan naast het *inzichtelijk maken van nalevingsgedrag* ook aandacht besteed kan worden aan het *testen van de effectiviteit van beleidsmaatregelen* die op basis van dit inzicht ontworpen en geïmplementeerd worden. Kortom, er is nog veel werk te doen.

3 De discussie omtrent gebruik en interpretatie van uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek wordt ook in een bredere maatschappelijke context gevoerd, zie de oratie van Eric Rassin (2008).