

Nederland



Belastingdienst



...macht een machtiging
...willt maken van de mogelijkheid om de belasting
...moet u de voorafgaande formulier
...aan het adres



PostNL
Port Betaald
Port Payé
Pays-Bas

Profileren op nationaliteit weinig zinvol tegen uitkeringsfraude

De toeslagenaffaire heeft grote effecten gehad voor het politieke establishment en de manier waarop tegen fraudepreventie wordt aangekeken. Wordt de bereidheid om te liegen ter verwerving van een uitkering of toeslag beïnvloed door iemands migratieachtergrond?

IN HET KORT

- Mensen met een migratieachtergrond zijn niet eerder bereid om te frauderen dan mensen zonder.
- De fraudebereidheid neemt vooral toe wanneer culturele waarden niet gedeeld worden door de nabije sociale omgeving.
- Het beleid om mensen met een migratieachtergrond specifiek aan te merken als potentiële fraudeurs is niet nuttig.

FABIAN TEN KATE

Docent en onderzoeker aan de Hanzehogeschool Groningen

MARIKO KLASING

Universitair hoofd-docent aan de Rijksuniversiteit Groningen (RUG)

PETROS MILIONIS

Universitair docent aan de RUG

In de toeslagenaffaire zijn er talloze ouders en kinderen de dupe geworden van aanpak door de Belastingdienst. Het lijkt er sterk op dat deze, om onrechtmatige aanspraken op toeslagen te voorkomen, families met een buitenlandse achtergrond geprofileerd heeft als potentiële fraudeurs. Deze keuze was het gevolg van recente ervaringen, zoals de ‘Bulgarenfraude’. Volgens onderzoekscommissies naar de aanpak van de Belastingdienst was deze praktijk onbehoorlijk, discriminerend en zelfs onrechtmatig (Tweede Kamer, 2020).

Mensen kunnen echter denken dat het profileren van de Belastingdienst een noodzakelijk kwaad is bij het bestrijden van fraude. Het is echter de vraag of de link tussen het hebben van een migratieachtergrond en uitkeringsfraude wel te leggen is. In dit artikel bestuderen we of het profileren op nationaliteit zinvol is om uitkeringsfraude te beperken. Daarnaast onderzoeken we welke factoren over het algemeen van belang zijn bij een toeslagenfraude.

Gebruik van enquêtedata

Het is niet eenvoudig om toeslagenfraudes, of andere vormen van illegale activiteiten, te analyseren, aangezien mensen logischerwijs deze activiteiten proberen te verhullen. Ter oplossing van dit probleem gebruiken onderzoekers vaak enquêtes (Guiso et al., 2011; Knack en Keefer, 1997). Hierin wordt respondenten anoniem gevraagd hoe ze tegen bepaalde zaken aankijken.

De enquêtemethode heeft tot diverse nieuwe inzichten geleid over wat de determinanten zijn van illegaal gedrag (Aghion et al., 2010; Besley, 2020; Frey en Tögler, 2007). In de praktijk blijken zulke enquêtes verder een goede voorspelling te zijn voor het daadwerkelijke gedrag van mensen (Cummings et al., 2009; Dulleck et al., 2016; Fisman en Miguel, 2007; Gächter en Schulz, 2016).

In een recent onderzoek bestuderen wij welke factoren kunnen verklaren waarom mensen dingen doen die tegen het publieke belang ingaan (Ten Kate et al., 2021a; 2021b). Voor deze analyse gebruiken we data van de *World Values Survey* (WVS; Inglehart et al., 2014) om een grote steekproef van individuen uit een brede selectie van landen te krijgen. De WVS is een van de grootste en meest uitgebreide enquêtes die sinds 1981 regelmatig in meer dan honderd verschillende landen gehouden wordt.

Een van de vragen in deze enquête is in hoeverre mensen het acceptabel vinden om te frauderen en zo een uitkering of toeslag te ontvangen, gemeten op een schaal van 1 (altijd acceptabel) tot 10 (nooit acceptabel). Naast deze vraag bevat de enquête tal van vragen over persoonlijke kenmerken, evenals meer levensbeschouwelijke vragen die specifiek over waarden en normen gaan.

Onder de persoonlijke kenmerken in de WVS vallen ook zaken als nationaliteit en migratieachtergrond. Aldus kunnen we vervolgens bestuderen hoe belangrijk migratieachtergrond is ten opzichte van andere persoonlijke kenmerken bij hoe een individu aankijkt tegen fraude.

Migratieachtergrond speelt geen rol

Tabel 1 laat de geschatte regressiecoëfficiënten zien waarin persoonlijke kenmerken worden gerelateerd aan de bereidheid tot frauderen, en waarbij een positieve waarde betekent dat de frauderingsbereidheid lager is (zie online appendix voor de volledige regressieresultaten uit dit artikel). De variabelen zijn gestandaardiseerd, zodat ze eenvoudig te vergelijken zijn.

De tabel laat zien dat personen die ouder, getrouwd, gepensioneerd of hogeropgeleid zijn, het minder acceptabel vinden om uitkeringsfraude te plegen. Anderzijds lijken geslacht, arbeidsstatus en inkomensniveau geen noemenswaardige rol van betekenis te spelen. Hetzelfde geldt voor de migratieachtergrond, die een insignificant effect heeft.

Migratieachtergrond niet van belang voor uitkeringsfraudebereidheid

TABEL 1

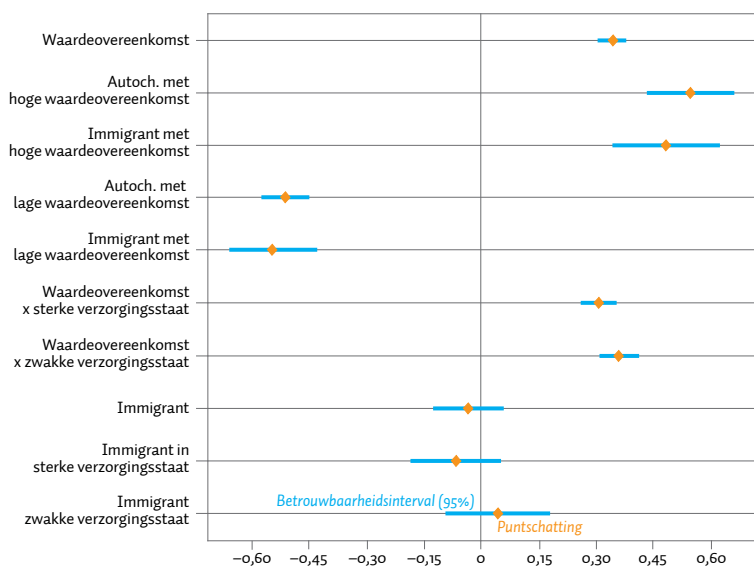
	Uitkeringsfraudebereidheid	Standaardfouten
Leeftijd	0,01***	0,00
Man	-0,03	0,02
Getrouwd	0,08***	0,02
Loondienst	0,03	0,03
Eigen baas	0,00	0,06
Gepensioneerd	0,09**	0,04
Werkloos	-0,03	0,04
Opleiding	0,10***	0,01
Inkomen	-0,02	0,02
Immigrant	-0,08	0,05

Noot: Alle coëfficiënten zijn geschat met een regressie (OLS) met fixed effects voor iedere regio en tijdsperiode. De standaardafwijkingen zijn robuust voor heteroscedasticiteit en zijn geclusterd op hetzelfde niveau als de fixed effects. * is significant op 10%; ** is significant op 5%; *** is significant op 1%.

ESB

Waardeovereenkomst heeft sterk positief effect op uitkeringsfraudebereidheid

FIGUUR 1



Noot: Alle coëfficiënten zijn geschat met een regressie (OLS), met fixed effects voor iedere regio en tijdsperiode. De standaardafwijkingen zijn robuust voor heteroscedasticiteit en zijn geclusterd op hetzelfde niveau als de fixed effects. In elke regressie is er gecontroleerd voor leeftijd, geslacht, huwelijksstatus, werkstatus, opleiding en inkomen.

ESB

Gedeelde waarden van groot belang

De mate van gedeelde waarden kan een belangrijke factor zijn die bepaalt in hoeverre iemand uitkeringsfraude acceptabel vindt. In de sociale psychologie wordt er vaak beargumenteerd dat individuen met hechtere bindingen met mensen in de nabije omgeving zich sterker identificeren met de samenleving in het algemeen, en minder geneigd zijn om dingen te doen die de publieke zaak kunnen schaden, zoals frauderen om een toeslag te verkrijgen (Hogg, 2018).

Het hebben van gedeelde (culturele) waarden staat grotendeels los van etniciteit (Desmet et al., 2017). Wij kijken specifiek naar het effect van de gedeelde waarden op

de bereidheid om uitkeringsfraude te plegen, en vergelijken daarbij mensen met en zonder migratieachtergrond.

Om te meten in hoeverre waarden gedeeld worden, maken we gebruik van 96 vragen over de waarden uit de WVS die in vrijwel alle landen en uitvoeringen van de enquête zijn gesteld. Deze beslaan een breed assortiment aan onderwerpen en gaan onder meer over levensopvatting, milieu, werk, familie, politiek en religie. Met behulp van deze vragen kunnen we de waarden van een individu vergelijken met de waarden van mensen in dezelfde regio (zoals op provincieniveau). De resulterende variabele, die we 'waardeovereenkomst' noemen, reflecteert in hoeverre iemands waarden overeenkomen met het gemiddelde binnen zijn of haar omgeving.

De mate van gedeelde waarden blijkt van groot belang voor uitkeringsfraudebereidheid

Er zit in de praktijk veel variatie in de waarden, zelfs onder mensen die in hetzelfde land of regio wonen (Beugelsdijk en Klasing, 2016; Desmet et al., 2017; Gelfand et al., 2011). In onze steekproef van 1.550 regio's in 102 landen is de kans gemiddeld zo'n 52 procent dat twee willekeurig geselecteerde personen uit een bepaalde regio dezelfde mening hebben over een waarde vraag uit de WVS. In Nederland is deze kans 50 procent, dus nagenoeg hetzelfde als het wereldwijde gemiddelde.

We nemen de variabele waardeovereenkomst op in hetzelfde regressiemodel als bij tabel 1, waarin we controleren voor alle persoonlijke kenmerken, behalve de migrantenstatus. Figuur 1 laat zien dat de waardeovereenkomst een sterk positief effect heeft op de bereidheid tot uitkeringsfraude, dat veel groter is dan dat van de persoonlijke kenmerken die we hierboven hebben beschreven (in tabel 1). Personen met waarden die lijken op die van anderen in hun regio vinden frauderen in het algemeen dus aanzienlijk minder acceptabel.

De mate waarin de eigen waarden overeenkomen met die van de omgeving bepaalt dus de fraudebereidheid. Er is hierbij geen verschil tussen mensen met en zonder een migratieachtergrond: een bovengemiddelde respectievelijk ondergemiddelde mate van gedeelde waarden heeft vrijwel hetzelfde positieve respectievelijk negatieve effect voor allochtonen en autochtonen.

Tot slot bekijken we onderaan figuur 1 of deze patronen anders zijn voor landen met een sterke verzorgingsstaat (zoals Nederland), aangezien migranten dit mee kunnen nemen in hun beslissing om naar een bepaald land te migreren. Hierbij zien we echter eveneens geen verschil: gedeelde waarden zijn in zowel landen met een sterke als een zwakke

verzorgingsstaat de cruciale factor, terwijl de migratiestatus er niet toe doet.

Verder blijkt overigens niet iedereen even gevoelig voor diversiteit in hun nabije sociale omgeving. Het effect van de gedeelde waarden is kleiner voor mensen met meer sociaal vertrouwen, meer vertrouwen in de overheid, en mensen die zich in het algemeen meer verbonden voelen met hun medemens (zie online appendix). Dit is in lijn met bestaand onderzoek in de diverse takken van de sociale wetenschap (Rao, 2019; Scacco en Warren, 2018), en suggereert dus dat sterke sociale banden een mogelijke oplossing zijn.

Conclusies en implicaties

De bereidheid om te liegen om een uitkering of toeslag te krijgen, wordt sterk beïnvloed door de sociaal-culturele omgeving waarin iemand zich bevindt. Individuen die hun waarden gedeeld zien door hun omgeving, kijken negatiever tegen dergelijk gedrag aan. Dit is ongeacht hun nationaliteit of migratieachtergrond.

In gerelateerd werk hebben wij beargumenteerd dat de samenhang tussen waardeovereenkomst en uitkeringsfraudebereidheid ook in ruimere zin geldt voor andere vormen van ‘burgerlijke ongehoorzaamheid’, zoals het ontduiken van belastingen of zwartrijden (Ten Kate et al., 2021a; 2021b).

Kort door de bocht genomen suggereert de samenhang tussen waardeovereenkomst en ‘burgerlijke ongehoorzaamheid’ dat toenemende sociale diversiteit kan leiden tot verminderde burgerzin. Er is een groeiend besef in diverse landen, waaronder Nederland, dat verminderde burgerzin een steeds groter probleem aan het worden is (Beugelsdijk, 2021; Fukuyama, 2018; Norris en Inglehart, 2019).

Er zijn echter een aantal manieren om dit effect te compenseren. Sterke sociale banden maken mensen minder gevoelig voor gedeelde waarden. Een mogelijke oplossing is dus het stimuleren van sociale banden tussen individuen. Als men dit individuele gedrag meer in lijn met het gemeenschappelijk belang kan brengen, is dit iets waarvan beleidsmakers gebruik kunnen maken. Een inclusieve omgeving waarin integratie vanuit diverse achtergronden wordt gestimuleerd, kan ervoor zorgen dat frauderen op toeslagen als onacceptabel wordt gezien. Hoewel het versterken van sociale banden geen alternatief zal zijn voor de noodzakelijke hervorming van het toeslagenstelsel, kan het wel een complementaire rol spelen.

Een overheid, daarentegen, die zonder concrete aanwijzingen specifieke sociale groepen als potentiële fraudeurs behandelt, kan niet anders dan het vertrouwen van haar burgers verliezen, met verminderde burgerzin als resultaat. We hopen dan ook dat de Nederlandse overheid zich de kritiek rondom de toeslagenaffaire aantrekt, en tot het inzicht komt dat er naast repressieve maatregelen betere manieren zijn om fraude te voorkomen.

Literatuur

- Aghion, P., Y. Algan, P. Cahuc en A. Shleifer (2010) Regulation and distrust. *The Quarterly Journal of Economics*, 125(3), 1015–1049.
- Besley, T. (2020) State capacity, reciprocity, and the social contract. *Econometrica*, 88(4), 1307–1335.
- Beugelsdijk, S. (2021) *De verdeelde Nederlanden: hoe een perfecte storm een klein land dreigt te splijten (en wat we daaraan kunnen doen)*. Amsterdam: Balans.
- Beugelsdijk, S. en M.J. Klasing (2016) Diversity and trust: the role of shared values. *Journal of Comparative Economics*, 44(3), 522–540.
- Cummings, R.G., J. Martinez-Vazquez, M. McKee en B. Torgler (2009) Tax morale affects tax compliance: evidence from surveys and an artefactual field experiment. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 70(3), 447–457.
- Desmet, K., I. Ortuño-Ortín en R. Wacziarg (2017) Culture, ethnicity, and diversity. *The American Economic Review*, 107(9), 2479–2513.
- Dulleck, U., J. Fooker, C. Newton et al. (2016) Tax compliance and psychic costs: behavioral experimental evidence using a physiological marker. *Journal of Public Economics*, 134, 9–18.
- Fisman, R. en E. Miguel (2007) Corruption, norms, and legal enforcement: evidence from diplomatic parking tickets. *Journal of Political Economy*, 115(6), 1020–1048.
- Frey, B.S. en B. Torgler (2007) Tax morale and conditional cooperation. *Journal of Comparative Economics*, 35(1), 136–159.
- Fukuyama, F. (2018) *Identity: the demand for dignity and the politics of resentment*. New York: Macmillan.
- Gächter, S. en J.F. Schulz (2016) Intrinsic honesty and the prevalence of rule violations across societies. *Nature*, 531(7595), 496–499.
- Gelfand, M.J., J.L. Raver, L. Nishii et al. (2011) Differences between tight and loose cultures: a 33-nation study. *Science*, 332(6033), 1100–1104.
- Guiso, L., P. Sapienza en L. Zingales (2011) Civic capital as the missing link. In: J. Benhabib, A. Bisin en M.O. Jackson (red.), *Handbook of social economics*. Amsterdam: Elsevier, p. 417–480.
- Hogg, M.A. (2018) Social identity theory. In: P.J. Burke (red.), *Contemporary social psychological theories*. Redwood City: Stanford University Press, p. 112–138.
- Inglehart, R., C. Haerpfer, A. Moreno et al. (2014) *World values survey: all rounds – country-pooled datafile version*. Te vinden op www.worldvaluessurvey.org.
- Kate, F. ten, M. Klasing en P. Milionis (2021a) *Diversity, identity and tax morale*. SOM Research Report, 2021015-EEF, Rijksuniversiteit Groningen.
- Kate, F. ten, M.J. Klasing en P. Milionis (2021b) *Shared values and civic behavior*. Ongepubliceerde paper, Rijksuniversiteit Groningen. <Aanpassen bij gelijktijdige publicatie>
- Knack, S. en P. Keefer (1997) Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1251–1288.
- Norris, P. en R. Inglehart (2019) *Cultural backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism*. Cambridge, VK: Cambridge University Press.
- Rao, G. (2019) Familiarity does not breed contempt: generosity, discrimination, and diversity in Delhi schools. *The American Economic Review*, 109(3), 774–809.
- Scacco, A. en S.S. Warren (2018) Can social contact reduce prejudice and discrimination? Evidence from a field experiment in Nigeria. *American Political Science Review*, 112(3), 654–677.
- Tweede Kamer (2020) Verslag Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, 35510, nr. 2.