

# Risico's op fraude waardoor de overheid wordt benadeeld

Vanuit het perspectief van het Openbaar Ministerie

Openbaar Ministerie  
Functioneel Parket  
Beleid & Strategie  
Augustus 2013  
Geopenbaarde versie

## Inhoudsopgave:

### 0. Samenvattende inleiding

#### 1. Introductie

#### 2. Fraude waarbij de overheid financieel wordt benadeeld

#### 3. Gelegenheidsstructuren in een open markteconomie

#### 4. Fraudeurs en dadergroepen bij fraude waarbij de overheid financieel wordt benadeeld

#### 5. Fraudebestrijding in een open markteconomie

#### 6. Hoofdpijnen, conclusies en aanbevelingen

## 0. Samenvattende inleiding

De meest tot de verbeelding sprekende taak van de brandweer is het blussen van branden. De ene brand is de andere niet. Op de meest uiteenlopende plaatsen kan vuur ontstaan en de moderne brandweer beschikt over verschillende soorten blusmiddelen en strategieën om dergelijke branden te bestrijden.

Brandweer en brandbestrijding zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. In hun onderlinge verhouding kan echter niet worden gesteld dat 'brandveiligheid' of 'brandbestrijding' gelijk staan aan 'brandweer'. De brandweer heeft historische wortels die tot in de Romeinse tijd reiken. Bij het beschouwen van de geschiedenis van onze brandveiligheid, valt evenwel op dat de rol van de brandweer daarin betrekkelijk is. Andere factoren, zoals technologische ontwikkelingen (huizen van steen in plaats van hout), planologische ontwikkelingen (brandgevaarlijke activiteiten op afstand plaatsen), steeds hogere eisen aan brandveiligheid van apparatuur, zijn bepalender geweest bij het komen tot het huidige veiligheidsniveau.

Ondanks het huidige hoge veiligheidsniveau, blijft brand een reëel risico en als eenmaal brand uitbreekt, dan is nog steeds de brandweer onmisbaar om deze te blussen. Het blussen van branden levert kennis en ervaring op die uiteraard wordt gebruikt om acute brandbestrijding te perfectioneren. Maar die kennis stelt ook anderen, zoals de wetgever en openbaar bestuur, maar ook ontwikkelaars van technologie, in staat te komen tot effectieve maatregelen om brandveiligheid te bevorderen.

Het Openbaar Ministerie bevindt zich in een soortgelijke positie waar het om criminaliteitsbestrijding gaat. Onmisbaar als het gaat om optreden tegen criminaliteit, maar met een betrekkelijke rol waar het gaat om het (duurzaam) terugdringen of beheersen van criminaliteit. Het opwerpen van barrières tegen criminaliteit, of het voorkomen dat de gelegenheid voor criminaliteit bestaat, vraagt (ook) om andere maatregelen. Soms wetgevingstechnisch, soms technologisch, soms bestuurlijk, soms in de handhaving en niet te vergeten, soms in de uitvoering zelf.

Dit geldt ook voor wat betreft fraudebestrijding. Ook dan is de rol van het Openbaar Ministerie, in bijzonder van het Functioneel Parket en de daaronder ressorterende opsporing, betrekkelijk doch niettemin betekenisvol.

De afgelopen tien jaar heeft het Functioneel Parket een grote verscheidenheid aan fraudezaken behandeld. Het FP heeft steeds de ambitie om met die zaken een breder effect te bereiken. Dat wil zeggen, niet alleen het beëindigen van crimineel gedrag van die ene specifieke verdachte, maar ook het voorkomen van toekomstig crimineel gedrag.

De dynamiek van fraude vraagt om een aanpak waarbij voortdurend wordt geleerd en bijgestuurd op basis van kennis van dadergroepen, netwerken en werkwijzen. Hoe verspreiden fraudepatronen zich, hoe leren daders van elkaar? Vanwege de heimelijke aard van fraude komt de beste informatie hiervoor uit strafrechtelijke onderzoeken. Net zoals de brandweer door het blussen van branden unieke expertise en een specifiek beeld van brandveiligheid heeft, heeft het Functioneel Parket door het doen van strafzaken een buitengewoon beeld van criminaliteit. De kennis die het Functioneel Parket de afgelopen jaren heeft vergaard geeft inzicht in soorten daders, in kenmerken van 'criminele kansen' en in als het ware criminaliteitsbevorderende factoren. Deze inzichten gebruikt het Functioneel Parket uiteraard om de strafrechtelijke handhaving effectief te kunnen richten. Tegelijkertijd is die kennis nuttig voor andere partijen die, in de meest brede betekenis, een rol hebben in het bestrijden van fraudecriminaliteit. Fraudebestrijding is immers niet alleen een handhavingsvraagstuk, maar evenzeer een inrichtings- en uitvoeringsvraagstuk.

Alle partijen die een rol (kunnen) spelen in het aanpakken van fraude dienen steeds reële maatschappelijke belangen. Die verschillende, soms tegengestelde, belangen schuren soms. Het Functioneel Parket matigt zich geenszins een oordeel over de rangorde van die belangen aan. Het Functioneel Parket pleit er uitdrukkelijk niet voor om het belang van fraudebestrijding boven andere belangen te plaatsen.

De strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde is het specifieke aan het Openbaar Ministerie opgedragen belang. Meer in het bijzonder staat het Functioneel Parket onder meer voor de aanpak van criminaliteit die de integriteit van stelsels aantast.

Zoals de brandweerman overal waar hij komt haast automatisch ziet wat potentiële brandhaarden zijn, op welke plekken een brand ongezien voort kan woekeren, wat de aanvoerroutes van brandstof zijn of welke personen zich gevaarlijk gedragen, kijkt het strafrecht op soortgelijke wijze naar de plaatsen waar criminaliteit kan woekeren en de personen die daartoe in staat en in de gelegenheid zijn.

Als het Functioneel Parket, vanuit de belangen waar het voor staat, één wens zou mogen doen, dan zou het zijn dat deze strafrechtelijke 'bril' kon worden uitgeleend aan een ieder die betrokken is bij de inrichting van en uitvoering en handhaving in structuren waarin (in dit geval) overheidsgeld omgaat of mee wordt gedistribueerd. Zonder enige afbreuk aan alle andere belangen te doen, zou zo'n 'bril' bij kunnen dragen aan een fraudebestendiger samenleving. Met deze rapportage, gebaseerd op (onderzoek naar) de zaken van het Functioneel Parket, is bedoeld om de blik van strafrecht voor anderen beschikbaar te maken.

Het Functioneel Parket heeft niet hét beeld van fraude, maar wel één beeld dat, gevoegd met de inzichten van anderen, een bijdrage kan leveren aan een totaalbeeld. Het is zodanig opgesteld dat het iedere lezer in staat stelt zijn eigen lessen eruit te trekken.

In deze rapportage zijn vooral inzichten, zonder waardeoordeel, op basis van (wetenschappelijk onderzoek naar) de zaken geschetst. Op basis daarvan zijn vanuit drie perspectieven frauderisico's bij en binnen de overheid geschetst. Het gaat dan om frauderisico's die voortkomen uit (1) *gelegenheden* voor fraude, (2) *typen* fraudeurs en (3) inadequaate toezicht.

Uiteraard trekt het Functioneel Parket lering uit zijn eigen zaken. Deze analyse wordt afgesloten met enkele hoofdlijnen, conclusies en aanbevelingen. Enkele van de lessen worden hieronder geschetst.

#### *Fenomeen versus subject*

In het discours over het aanpakken van criminaliteit lijkt soms een tegenstelling te bestaan tussen een fenomeengerichte aanpak en een subjectgerichte aanpak. De ervaring leert dat dit een valse tegenstelling is.

Het strafrecht en het strafvorderlijk instrumentarium richten zich van oudsher op respectievelijk de dader of verdachte; op een subject. Het komen tot effectieve interventies die bijdragen aan een veiliger samenleving, vraagt om het plaatsen van individuele strafbare feiten in context. Met andere woorden, een effectieve aanpak vraagt allereerst om inzicht in het criminele fenomeen dat moet worden bestreden. Begrip van het fenomeen is vereist om een gerichte aanpak te kunnen bepalen. Vanuit een hoger niveau is het overzicht immers beter. Wat is de omvang van de problematiek, welke structuren en patronen worden ge- of misbruikt, welke modi operandi worden toegepast en wie zijn de sleutelspelers zijn dan vragen die aan bod komen. Dat inzicht is noodzakelijk om daarna daders of dadergroepen te kunnen identificeren waarop kan worden geïntervenieerd om het fenomeen als geheel aan te pakken. In wezen kan een subjectgerichte aanpak niet zonder fenomeengerichte kennis.

Tegelijkertijd is het aanpakken van subjecten een middel, soms het enige middel, om die fenomeengerichte kennis te vergaren. Een subjectgerichte aanpak levert immers waardevolle informatie op over criminele handelwijze en zwakke punten in maatschappelijke structuren. Meer dan andere vormen van handhaving, biedt het strafvorderlijk instrumentarium de mogelijkheid om een diepgaand beeld van bepaalde problematiek te krijgen, waarbij achter schijnconstructies en versluierend handelen kan worden gekeken,

Tevens biedt het volgen van 'criminele innovators' een mogelijkheid om nieuwe fenomenen vroegtijdig te identificeren. Fenomeen- en subjectgerichte aanpakken gaan in de praktijk hand in hand.

#### *Tegenkracht*

Het is de vraag of er binnen de verstrekking van overheidsgelden wel voldoende tegenkracht tegen fraude aanwezig is die dan ook nog is opgewassen tegen krachten uit het beleid en het systeem zelf. Kerntaken van een organisatie brengen een bepaalde cultuur met zich mee waardoor fraude kan gedijen. Organisaties die vooral gericht zijn op het distribueren van geld, inclusief daarbij behorende doelstellingen, krijgen een blinde vlek voor misbruik. Elke instantie

die (overheids)gelden verstrekt loopt aan tegen onvolkomenheden, fouten en fraude. Het spreekt voor zich dat de grenzen tussen die drie vormen niet altijd scherp te trekken zijn. In alle gevallen is er sprake van (financieel) nadeel voor de betrokken overheid. Vanuit het perspectief van opsporing en vervolging wordt al snel het label 'fraude' opgeplakt, hetgeen zich niet altijd goed verhoudt tot het op vertrouwen gebaseerde mens- en wereldbeeld van de betreffende instantie. Een effectieve aanpak vraagt om balans; om checks & balances, niet alleen in structuur, maar ook in cultuur.

De ervaringen met een groot aantal fraudekwesities, de reacties van verschillende representanten van 'de overheid' daarop en met de aanpak van ondermijning in zijn algemeenheid laat een drietal culturen zien. De cultuur van de ontkenning, 'dit gebeurt bij ons niet', die van de 'ongemakkelijke waarheid' en de cultuur van 'we pakken het samen aan'.

Vanuit de rol van het strafrecht bezien is het te simpel om te zeggen dat een aanpak gericht moet zijn op preventie en het versterken van fraudebestendigheid. Wel kan de 'strafrechtelijke bril' bijdragen aan meer oog voor kwetsbaarheden en gezamenlijke oplossingen. De kracht van het strafrecht is zelfstandig vooral gelegen in het (her)bevestigen van normen in relatie tot belangrijke maatschappelijke problemen. In het hele stelsel van inrichting, uitvoering en handhaving heeft het strafrecht tevens een rol als 'check'; in het versterken van de positie van anderen.

In alle situaties ziet het Functioneel Parket het komen tot een vruchtbare samenwerking als zijn medeverantwoordelijkheid die het verdient om in te investeren.

#### *Samenwerking en strafrecht als optimum remedium*

In het maatschappelijke debat blijken keer op keer twee denkrichtingen, hoewel achterhaald, hardnekkig dominant. De eerste is de reflex om bij ernstige problematiek, of ernstige gevolgen, de oplossing daarvoor in het strafrecht te zoeken. De tweede is het uitgaan van de klassieke visie dat het strafrecht ultimum remedium is. Als al het andere niets uithaalt, dan is het strafrecht aan zet.

Beide concepten zijn achterhaald. De praktijk leert dat maatschappelijke problemen nooit door het strafrecht alleen kunnen worden opgelost. Het strafrecht als ultimum remedium zou bovendien betekenen dat het strafrecht pas aan zet is als criminele fenomenen tot niet te beheersen maatschappelijke problemen zijn uitgegroeid.

Het komen tot effectieve interventies vraagt om een moderne visie op het strafrecht. In die visie staat het strafrecht niet geïsoleerd, maar in verbinding met andere vormen van handhaving, toezicht en nalevingsbevordering. In de hedendaagse visie wordt het strafrecht ingezet als *optimum remedium* en is de inzet van het Openbaar Ministerie afgestemd op wat anderen doen. Op die manier ondersteunt het strafrecht de andere schakels in de (overheids)handhaving, en vice versa, waardoor de handhaving als geheel effectiever wordt. Dit doet het Openbaar Ministerie bijvoorbeeld door het oppakken van zaken waar een signaalfunctie van uitgaat. Of het

samenwerken in een programmatische aanpak waarbij de strafzaken zijn ingebed in samenwerking met bestuurlijke toezichthouders. En door het beschikbaar stellen van de kennis en informatie uit die onderzoeken aan anderen.

Echte samenwerking vraagt om wederkerigheid en om oog te hebben voor elkaars belangen. De praktijk leert dat dat niet gemakkelijk is en gaat met vallen en opstaan. De afgelopen jaren hebben het Openbaar Ministerie geleerd dat dit echter de enige weg naar duurzame oplossingen voor maatschappelijke problemen is. De komende jaren zal het Openbaar Ministerie de weg waarop het is ingeslagen verder bewandelen.

# 1. Introductie

## 1.1 Aanleiding

Financieel-economische criminaliteit, het containerbegrip waar fraude, witwassen en corruptie onder zijn te scharen, is een omvangrijk, pluriform en ernstig maatschappelijk probleem waar naast burgers en ondernemingen ook de overheid financieel door wordt benadeeld. Naar aanleiding van het *DG overleg Rijksbreed Afsluiten en Afpakken* van 25 juni 2013 heeft het Functioneel Parket namens het Openbaar Ministerie voorliggende notitie opgesteld, waarin het aangeeft welke risico's op fraude waardoor de overheid wordt benadeeld vanuit de praktijk van strafrechtelijke opsporing en vervolging worden waargenomen.

## 1.2 Doel en opzet

Het Functioneel Parket heeft, als verantwoordelijke voor een belangrijk deel van de strafrechtelijke bestrijding van financieel-economische criminaliteit in Nederland, een bijzondere positie om vanuit de handhavingspraktijk maatschappijbrede frauderisico's waar te nemen. In deze notitie worden die frauderisico's beschreven die zich *domeinoverstijgend* bij geldstromen 'van en naar' de overheid voordoen. Beoogd wordt een context in brede zin te schetsen van frauderisico's waardoor de overheid wordt benadeeld. Gegeven de grote reikwijdte van het onderwerp (en de beperkte doorlooptijd van het onderzoek), worden de risico's op hoofdlijnen beschreven.

De notitie benadert frauderisico's vanuit drie perspectieven:

1. Risico's voortkomend uit gelegenheden voor fraude;
2. Risico's voortkomend uit typen fraudeurs;
3. Risico's voortkomend uit inadequate handhaving.

Eerst worden het brede palet aan fraudevormen en de grote en diverse maatschappelijke gevolgen van fraude op hoofdlijnen beschreven (§ 2). Hierna wordt stilgestaan bij risico's die ontstaan door gelegheidsstructuren en de wijze waarop fraudeurs hiervan gebruik maken (§ 3). Daarna wordt beschreven welke typen fraudeurs een risico vormen. Hierbij wordt stilgestaan bij een drietal voor het strafrecht belangrijke dadergroepen (§ 4). Vervolgens wordt beschreven op welke manier de inrichting van de handhaving tot frauderisico's voor (semi)publieke gelden kan leiden. (§ 5). Afsluitend worden de hoofdlijnen besproken, conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan (§ 6).

Ter illustratie en onderbouwing worden meerdere *lopende* (of zeer recente) strafrechtelijke onderzoeken van het Functioneel Parket en haar opsporingspartners beschreven en worden in tekstblokken deelonderwerpen uitgediept en aanknopingspunten voor een aanpak beschreven.



### 1.3 Methode en afbakening

De basis voor de voorliggende notitie wordt gevormd door een analyse en synthese van recente strafzaken, gesprekken met deskundigen binnen het Functioneel Parket, wetenschappelijke onderzoeken naar strafzaken en fraudeurs van het Functioneel Parket - waaronder een recente dreigingsanalyse waar onder andere ruim 700 fraudezaken zijn bestudeerd en onderzoek naar criminele carrières en daderprofielen van 644 fraudeurs —, analyse van strategische fraudestudies en risicoanalyses van handhavingspartners, onderzoek naar toezicht en regel naleving en beleidsstukken van het Openbaar Ministerie. Voor de leesbaarheid is gekozen voor een niet geannoteerde versie.

Ter inleiding is het van belang erop te wijzen dat het vertrekpunt van de notitie (zware) financieel-economische *criminaliteit* is, die in aanmerking komt voor strafrechtelijke opsporing en vervolging en niet *regelovertreding* voortkomend uit bijvoorbeeld onwetendheid, onkunde of slordigheid, en waar preventieve of bestuursrechtelijke maatregelen zijn aangewezen. Tegelijkertijd vormen fraude en andere vormen van regelovertreding geen gescheiden werelden. Regelovertreding kan de opmaat naar fraude, criminaliteit, zijn. Een goed werkend toezicht- en handavings*stelsel* werpt barrières op, zodat afglijden naar criminaiteit van in beginsel bona fide burgers of bedrijven wordt voorkomen. Om de achtergrond van deze zware vormen van fraude te begrijpen, is een beschrijving van de context en risico's in de handhaving en gelegenheden daarom noodzakelijk. De fraudeurs kunnen bijvoorbeeld gebruik maken van gelegheidsstructuren die voorkomen uit bepaalde beleidskeuzes (§ 3) of fraude blijft lang voortbestaan door gebreken in zelfregulering (§ 5).

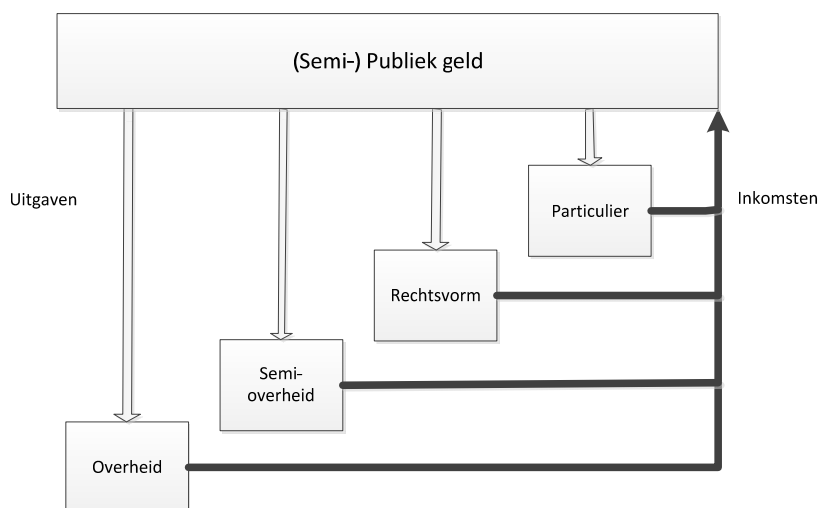
## 2. Fraude waarbij de overheid financieel wordt benadeeld

### 2.1 Ter inleiding

Fraude kent vele in aard, omvang en ernst variërende verschijningsvormen. Bij gebrek aan een wettelijke omschrijving wordt fraude wel gedefinieerd als ‘opzettelijke misleiding om onrechtmatig of onwettig voordeel te verkrijgen’. De term fraude wordt gebruikt voor allerlei vormen van op financieel gewin gerichte malversaties zoals oplichting, zwendel en bedrog waarbij particulieren, ondernemingen en de overheid financieel worden benadeeld. Deze notitie concentreert zich op fraude waardoor de overheid wordt benadeeld. Er kunnen daarbij grofweg twee varianten worden onderscheiden: verticale fraude, waarbij de overheid de primaire financieel benadeelde partij is (§ 2.2), en diagonale fraude, waarbij de overheid benadeelde partij is naast andere partijen (§ 2.3).

In Figuur 1 is weergegeven hoe overheidsgeld en semi(publiek) geld, zoals gelden in het zorgstelsel, stroomt van de (semi-)overheid naar de verschillende partijen (uitgaven) en terug naar de overheid (inkomsten). Aan de uitgavekant is sprake van frauderisico's met toeslagen, uitkeringen, subsidies en andere gelden die de overheid (teveel) uitkeert. Aan de inkomstenkant is voornamelijk sprake van frauderisico met belastingen.

*Figuur 1: Stroomschema geldstromen*



### 2.2 Verticale fraude

In Figuur 2 wordt een overzicht gegeven van verticale fraudevormen en illustratieve strafzaken.

Fiscale fraude is fraude die wordt gepleegd door het opzettelijk opgeven van onjuiste gegevens aan de Belastingdienst of het opzettelijk doen van een onjuiste belastingaangifte. Aangezien alle ondernemingen, burgers en instellingen belasting moeten betalen is het risico op het voorkomen van deze fraudevorm aanzienlijk. De belangrijkste vormen van fiscale fraude zijn fraude met omzet-, loon- en vennootschapsbelasting. Vooral rechtspersonen hebben veel mogelijkheden voor fraude omdat ze verschillende vormen van belastingen moeten afdragen. Vaak is sprake van typische wittenboordencriminelen (zie § 4.3 waar nader op verschillende typen fraudeurs wordt ingegaan). Smokkel en accijnsfraude zijn ook vormen van fiscale fraude.

Uit de recente dreigingsanalyse van het Functioneel Parket komt naar voren dat vooral *carrouselfraude* (of intracommunautaire btw-fraude) een van de belangrijkste dreigingen op fiscaal gebied is. De fiscale schade van carrouselfraude binnen de EU is zeer omvangrijk. Bij carrouselfraude zijn voornamelijk beroepsfraudeurs en criminele samenwerkingsverbanden actief (zie ook § 4.3). De fraudeurs maken gebruik van gelegenheden die een overheid gericht op dienstverlening biedt (zie § 3) en de wijze waarop handhaving is ingericht (§ 5).

Fiscale fraude wordt over het algemeen bestuursrechtelijk aangepakt door de belastingdienst. Het gaat daarbij ook vaak om het vaststellen van de grens tussen belastingontwijking en belastingfraude. Grove normoverschrijdingen met criminele opzet kunnen in het strafrecht worden aangepakt door de FIOD en het Functioneel Parket. De illustratieve strafzaken laten zien dat de schadebedragen van doorgaans omvangrijk zijn.

*Arbeidsmarktfraude* is fraude met de omstandigheden waaronder mensen te werk worden gesteld en/of het niet voldoen van werkgevers aan hun wettelijke (financiële) verplichtingen. Specifieke fraudevormen zijn uitbuiting, onderbetaling in kader van Wet minimum loon, illegale tewerkstelling en fraude met arbeidsomstandigheden. Deze fraudevorm heeft naast financiële schade voor de overheid ook andere ernstige maatschappelijke gevolgen zoals verdringing op de arbeidsmarkt (bij arbeid door illegalen) en aantasting van de menselijke integriteit (bij uitbuiting).

Uiteraard kunnen ook *particulieren* fiscale fraude plegen, bijvoorbeeld door het verzwijgen van vermogen of inkomsten (inkomstenbelastingfraude). Echter, bij particulieren lijkt fraude met overheidsvoorzieningen zoals toeslagen, uitkeringen en studiefinanciering een omvangrijker fraudeprobleem. Het overgrote deel van huishoudens in Nederland maakt gebruik van deze voorzieningen. Deze fraudes zijn doorgaans minder groot qua financiële schade maar kunnen in georganiseerd verband omvangrijke vormen aannemen.

Bij *subsidiefraude* treedt fraude op bij subsidieverstrekking door verschillende instanties: de Europese Unie (EU-fraude), de Belastingdienst (toeslagenfraude), ministeries, uitvoeringsinstanties, provincies en gemeenten. Subsidiestromen als EU ontwikkelings- en

investeringsubsidies en inkomensafhankelijke toeslagen (zoals in het kader van kinderopvang) zijn risicovolle subsidiestromen. Ook het persoonsgebonden budget (PGB, een subsidieregeling met semi-publiek geld uit de AWBZ) is risicovol gebleken.

In de recente dreigingsanalyse van het Functioneel Parket is subsidiefraude als een van de grootste dreigingen beschreven. Subsidiefraude, zoals bij PGB fraude waar naast grote financiële schade kwetsbare groepen geld, hulp en ondersteuning wordt onthouden, komt steeds beter in beeld bij opsporingsdiensten en zorgt voor maatschappelijke en politieke onrust. Maar ook bij andere subsidies doen zich dusdanige criminogene omstandigheden voor dat gesproken kan worden van een belangrijke dreiging voor de overheid. Zo zijn subsidieverstrekkers vaak onvoldoende bedacht op fraude (zie verder § 3).

Als *corruptie* (misbruik van ambtelijke functie voor privé gewin) en *integriteitsschending* (niet handelen naar maatschappelijke normen en waarden aangaande een functie) bij de overheid plaatsvinden, wordt gesproken van ambtelijke corruptie. Het gaat om zaken als omkoping, verduistering in dienstbetrekking, fraude met aanbestedingen of vergunningen en frauduleuze besteding van publieke gelden.

Figuur 2: Verticale fraudevormen

### **1. Fiscale fraude**

In een lopend strafrechtelijk onderzoek is voor miljoenen euro beslag gelegd bij een vastgoedman. Hij wordt verdacht van oplichting van de belastingdienst, het niet verstrekken van informatie aan de belastingdienst, valsheid in geschrift en het wituwassen van vele miljoenen euro's. Het totale nadeel voor de schatkist wordt geschat op ruim 25 miljoen euro. Het vermoeden is dat verdachte in 2006 de winst van vele tientallen miljoenen uit een vastgoeddeal buiten het zicht van de belastingdienst heeft proberen te houden met behulp van een Stichting Particulier Fonds (SPF) op Curaçao. Door op papier het beheer van de stichting door een trustkantoor op Curaçao te laten verrichten, spiegelde verdachte de fiscus ten onrechte voor dat hij niet gerechtigd was tot het vermogen van de SPF. In de periode van 2006 tot 2009 had hij over het vermogen binnen de SPF belasting moeten betalen. Eind 2009 heeft verdachte door middel van een schenking getracht een groot deel van het bedrag weg te sluisen.

### **2. Douanefraude**

Een 56-jarige man heeft recentelijk zestien maanden celstraf gekregen voor accijnsfraude met illegale dranktransporten. De man maakte zich schuldig aan belastingontduiking en valsheid in geschrift met grote partijen drank, zoals blikjes en flesjes bier. De fraude zou de fiscus zo'n 4,5 miljoen euro hebben gekost, zo schat de FIOD. Deze zaak kwam vorig jaar aan het rollen toen de FIOD ruim 45 duizend liter drank aantrof in een opslagplaats in Den Haag. Daarvoor was geen vergunning aanwezig. Later volgden nog zo'n vierhonderd zendingen van vergelijkbare omvang. De man maakte steeds gebruik van tijdelijke ondernemingen die op papier goederen ontvingen en daarna weer werden opgedoekt.

### **3. Voorschotfraude**

Recent is 30 maanden celstraf geëist tegen vier verdachten die zich op grote schaal bezighielden met valsheid in geschrift en oplichting van de belastingdienst door middel van een BTW-carroussel. De schatkist is naar schatting zo'n 3 miljoen euro misgelopen door de fraude van deze criminele organisatie. Het Openbaar Ministerie vindt dat deze vorm van fraude de soliditeit van de overheidsfinanciën fors aantast, evenals de concurrentiepositie van het bonafide bedrijfsleven. Uit onderzoek door de FIOD is gebleken dat de organisatie nieuwe auto's van merken als Mercedes, BMW en Audi uit Duitsland naar Nederland haalde. In Duitsland geldt dan het 'nultarief' voor de omzetbelasting. Uit onderzoek door de FIOD bleek dat de criminele organisatie ook in Nederland geen BTW afdroeg. Ze lieten het bedrijf dat de auto's naar Nederland haalde 'ploffen', dat wil zeggen failliet gaan. Ze huurden diverse katvangers in die de ondernemingen op hun naam zetten. Vlak voor het faillissement werden de auto's doorverkocht aan een ander bedrijf, dat claimde niet te weten dat de BTW nog niet betaald was.

### **4. Arbeidsmarktfraude**

In een recent strafrechtelijk onderzoek heeft de directie opsporing van de Inspectie SZW vier productielocaties van een champignonkwekerij in de regio Venlo doorzocht in een onderzoek naar arbeidsuitbuiting en valsheid in geschrift. Drie verdachten zijn aangehouden. Het vermoeden bestaat dat de champignonkwekerij werknemers uit Polen uitbuit. Bij het bedrijf werken enkele honderden pluksters, hoofdzakelijk Poolse vrouwen. De verdenking is dat deze Poolse werknemers structureel worden onderbetaald, zeer lange werkdagen maken en vrijwel geen vrije dagen krijgen. Daarnaast moeten zij een deel van hun loon verplicht afstaan voor huisvesting, maaltijden en verzekeringen. Er wordt misbruik gemaakt van mensen die in een afhankelijke, kwetsbare positie verkeren.

### **5. Toeslagfraude**

In een lopend toeslagenfraude-onderzoek heeft de hoofdverdachte vermoedelijk voor tienduizenden euro's gefraudeerd. De man wordt ervan verdacht dat hij ten onrechte ruim 160.000 euro aan huur- en zorgtoeslagen heeft aangevraagd. Hij is voorgeleid aan de rechter-commissaris bij de rechtbank Rotterdam en voor 14 dagen in bewaring gesteld. Uit het onderzoek komt naar voren dat de verdachte sinds 2011 huur- en zorgtoeslagen zou hebben aangevraagd voor mensen die via hem een woonruimte of postbusadres huurden. Vermoedelijk liet hij de toeslagen op eigen rekeningen storten. De huurders wisten waarschijnlijk niet dat op hun naam toeslagen werden aangevraagd bij de Belastingdienst.

### **6. Subsidiefraude**

In een lopend PGB fraude onderzoek vroeg de verdachte op grote schaal PGB's aan voor mensen die zelf van niets wisten of die via een herindicatie jarenlang een veel hoger PGB ontvingen dan dat ze zelf wisten. Het totale fraudebedrag loopt in de tonnen. De 54-jarige verdachte is recentelijk door de directie opsporing van de Inspectie SZW aangehouden. Ook een 53-jarige man uit Den Haag is aangehouden. Hij is de eigenaar van twee onlangs opgerichte zorgondernemingen, die lichamelijke en geestelijke zorg en verpleging aanbieden. De 54-jarige verdachte is de feitelijk leidinggevende van de twee zorgondernemingen. Beide mannen worden verdacht van het op grote schaal vervalsen van documenten voor het aanvragen en verantwoorden van PGB's, zoals zorgovereenkomsten, wijzigingsformulieren, bankafschriften, urenbriefjes en facturen. Tonnen aan PGB gelden werden vermoedelijk onrechtmatig achterover gedrukt. Dit gebeurde eenvoudig door bijvoorbeeld op bankafschriften het bankrekeningnummer van PGB houders te veranderen in het bankrekeningnummer van de verdachte. Hierdoor werd PGB geld op de bankrekening van verdachte gestort in plaats van op de rekening van de PGB houder. Er werd daarnaast zonder medeweten van PGB-houders persoonlijke verzorging, verpleging en begeleiding verantwoord terwijl vermoedelijk slechts huishoudelijke hulp werd verstrekt.

### **7. Corruptie**

Voormalig RDM-topman Joep van den Nieuwenhuijzen is recentelijk door de Rechtbank Rotterdam veroordeeld tot een onvoorwaardelijke celstraf van 30 maanden. De bedrijvendokter werd schuldig bevonden aan omkoping, faillissementsfraude, meeneem en bezit van een vals diplomatiek paspoort van de Comoren. Van den Nieuwenhuijzen heeft tussen 2002 en 2004 in het geheim garanties gekregen van de directeur van het Havenbedrijf Rotterdam, waarmee hij voor tientallen miljoenen euro's leningen kon afsluiten voor zijn defensieconcern RDM. Directeur Willem Scholten van het Havenbedrijf Rotterdam zou de garanties hebben verstrekt als compensatie omdat Van den Nieuwenhuijzen een lucratieve order voor de levering van duikboten aan Taiwan zou zijn misgelopen. Volgens de rechtbank verstrekte Scholten de garanties in werkelijkheid echter omdat hij was omgekocht door Van den Nieuwenhuijzen. Dat deed de zakenman door ruim 1,2 miljoen euro over te maken op een Zwitserse bankrekening van Scholten en door de havendirecteur gratis, of hooguit tegen een zeer geringe vergoeding, gebruik te laten maken van een appartement in Antwerpen.

## 2.3 Diagonale fraude

Bij diagonale fraude lijden naast de overheid burgers en ondernemingen financiële schade - zie Figuur 3 voor een overzicht van fraudevormen. De financiële schade voor de overheid bestaat uit *directe* schade - omdat ze belastinginkomsten misloopt - en *indirecte* schade omdat zij een hogere prijs betaalt voor aanbestedingen, de financiële problemen voor private partijen moet oplossen (door bijvoorbeeld garant te staan), uitkeringen moet uitkeren na faillissement of milieuschade moet herstellen. Diagonale fraude leidt tot financiële schade bij ondernemingen, burgers en overheid en bij aanhoudende problemen kan op langere termijn de integriteit van het financieel-economische systeem worden aangetast (zie § 2.4).

Een belangrijke vorm van diagonale fraude is *faillissementsfraude*: fraude die gepleegd wordt voorafgaand, tijdens of door middel van het failliet (laten) gaan van een onderneming. Hierbij zijn doorgaans private partijen het grootste slachtoffer maar het betreft ook overheidsgeld, zoals niet afgedragen premies en belastingen maar ook kosten bij het UWV (uitkeringen van medewerkers die hun banen verliezen). Faillissementsfraude leidt tot grote financiële schade voor de maatschappij.

*Niet-ambtelijke corruptie en integriteitsschending*. Het betreft in essentie fraude tegen ondernemingen en instellingen door eigen werknemers of bestuurders. Het gaat om zaken als omkoping, verduistering in dienstbetrekking, fraude met aanbestedingen of vergunningen, frauduleuze besteding van publieke gelden en van betrokkenheid bij bepaalde vormen van subsidiefraude. Niet-ambtelijke corruptie speelt een belangrijke rol bij grote recente fraudezaken zoals de vastgoedfraude en de fraude bij SNS Reaal.

Uit de recente dreigingsanalyse van het Functioneel Parket blijkt dat de fraudevorm aangemerkt kan worden als een dreiging waar zij voorkomt in sectoren waar recent marktwerking is geïntroduceerd zoals woningbouwverenigingen, onderwijsinstellingen, zorginstellingen en pensioenfondsen. Er doen zich in deze sectoren duidelijke criminogene omstandigheden voor die de kans doen toenemen op verschillende vormen van integriteitsschendingen zoals niet-ambtelijke corruptie en zelfverrijking (zie ook § 3). Integriteitsschending op prestigieuze posities zoals die in de bestuurskamer van de semi-overheid doet afbreuk aan het vertrouwen van burgers in de semi-overheid en leidt tot aanzienlijke financiële schade.

Bij *zorgfraude* wordt gefraudeerd door frauduleus te declareren of zorggelden te misbruiken binnen het zorgstelsel. Fraude kan voorkomen door foutief declareren door de zorgontvanger of door de zorgverlener. PGB fraude is ook een vorm van zorgfraude. In de zorg gaan zeer grote bedragen aan publiek en semipubliek geld om. Over deze fraudevorm is relatief weinig bekend maar er zijn aanwijzingen dat er op omvangrijke schaal fraude plaatsvindt. De minister van VWS heeft opdracht gegeven een onderzoek naar de omvang van zorgfraude uit te voeren.

*Figuur 3: Diagonale fraudevormen*

### **1. Faillissementfraude**

Het Functioneel Parket heeft recent voor de rechtbank Almelo drie jaar gevangenisstraf geëist tegen een 55-jarige man uit de omgeving van Rijssen, die ervan verdacht wordt leiding te hebben gegeven aan een criminele organisatie die zich op grote schaal bezig hield met faillissementsfraude, valsheid in geschrift, witwassen en belastingfraude. Uit het strafrechtelijk onderzoek door de FIOD is naar voren gekomen dat de organisatie in georganiseerd verband van 2008 tot op heden bedrijven opkocht die nagenoeg failliet waren. De verdachten kochten op papier de bedrijven op voor 1 euro, terwijl uit onderzoek is gebleken dat de eigenaren van de bedrijven tussen de 5.000 en 25.000 euro betaalden aan de verdachten om van hun 'probleem BV's' af te komen. De rechtbank heeft de verdachte veroordeeld tot 24 maanden gevangenisstraf waarvan 6 maanden voorwaardelijk.

### **2. Niet-ambtelijke corruptie en integriteitschendingen**

De rechter-commissaris van de rechtbank Breda heeft drie verdachten in bewaring gesteld in een onderzoek naar fraude en oplichting bij woningcorporatie Laurentius. Eén van de verdachten is directeur bij de woningcorporatie, de twee andere verdachten zijn directieleden van vastgoedondernemingen. Zij worden verdacht van oplichting en van het witwassen van crimineel verkregen geld. De verdachten hebben vermoedelijk geld verdiend met diverse onroerend goed transacties voor de woningcorporatie en dit geld in eigen zak gestoken. Laurentius is hierdoor waarschijnlijk voor miljoenen euro's benadeeld. De Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT/IOD) hield de drie mannen aan. Verder zijn er nog twee verdachten aangehouden. Deze man en vrouw worden verdacht van witwassen. In totaal zitten er nu vijf verdachten vast.

De rechter-commissaris van de rechtbank Utrecht heeft twee verdachten in bewaring gesteld in een onderzoek naar vermoedelijke fraude bij SNS. De man en vrouw zijn dinsdag 12 februari door de FIOD aangehouden op verdenking van niet-ambtelijke omkoping in georganiseerd verband, oplichting en witwassen bij SNS Property Finance, het vastgoedonderdeel van SNS. De man is voor 14 dagen in bewaring gesteld. In dit strafrechtelijk onderzoek heeft SNS op vrijdag 8 februari aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie tegen de man die bij SNS Property Finance heeft gewerkt. De vrouw was ook werkzaam bij SNS Property Finance.

### **3. Zorgfraude**

Op 5 juni heeft het gerechtshof Arnhem uitspraak gedaan in de zaak tegen twee mannen die worden verdacht van fraude met vastgoed- en aandelentransacties die te maken hebben met de stichting thuiszorg Icare. Beide verdachten zijn in het onderzoek door de FIOD naar voren gekomen als personen die zich persoonlijk hebben verrijkt ten koste van de publieke zorg. In de periode dat de strafbare feiten zijn gepleegd waren de verdachten bestuurders van de Icare-organisatie. De twee mannen zijn vervolgd wegens oplichting, witwassen en belastingfraude. Het hof heeft hoofdverdachte V., de voormalig topman van de thuiszorginstelling, veroordeeld tot 21 maanden gevangenisstraf. De rechtbank kwam eerder tot een gevangenisstraf van 12 maanden. Het hof acht bewezen dat de hoofdverdachte Icare heeft opgelicht voor een bedrag van 589.914 euro. Daarom is V. eveneens veroordeeld tot het betalen van een schadevergoeding van € 589.914 aan Icare. Deze vordering werd eerder ook toegewezen door de rechtbank. V. is eveneens veroordeeld voor het medeplegen van witwassen, in samenwerking met medeverdachte B, die in hoger beroep een gevangenisstraf voor de duur van 10 maanden kreeg. Het hof acht bewezen dat B. zich schuldig heeft gemaakt aan het medeplegen van witwassen van een aanzienlijk bedrag, namelijk 1,5 miljoen gulden.

### **4. Identiteitsfraude**

De FIOD heeft in Tilburg vier verdachten aangehouden in een groot fraudeonderzoek. De vier familieleden worden verdacht van oplichting van banken en fraude met kinderopvangtoeslagen. Ze zouden de afgelopen jaren een criminele organisatie hebben gevormd die de opbrengst van de fraudes heeft witgewassen. Het berokkende nadeel wordt geschat op ten minste 1,6 miljoen euro. Het vermoeden is dat diverse Oost-Europese vrouwen in opdracht van verdachten valse aangiften hebben gedaan van de geboorte van tweelingen. Deze valse geboorteaangiften zijn gedaan bij onder meer de gemeenten Tilburg, Den Bosch, Breda en Hengelo. Vervolgens werden bij de Belastingdienst toeslagen kinderopvang aangevraagd voor deze vermoedelijk niet-bestaande tweelingen. Met deze fraude is naar schatting een bedrag van minimaal 200.000 euro gemoeid.

### **5. Milieucriminaliteit**

Het Milieuteam van de Politie Eenheid Rotterdam doorzoekt een papier- en plasticrecyclingbedrijf in de omgeving van Rotterdam in een strafrechtelijk onderzoek naar fraude en illegale grensoverschrijdende afvaltransporten binnen Europa en naar Azië. Het bedrijf verdiende vermoedelijk in 2011 en 2012 enkele miljoenen euro's met de fraude. Er is behalve op administratie ook beslag gelegd op bedrijfspanden, vorkheftrucks, een papierpers en luxe personenauto's. Behalve het recyclingbedrijf, is er ook een groothandel in afval- en recycle goederen in Rotterdam doorzocht. De politie wordt bij de doorzoeken ondersteund door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Douane en de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid. Met het niet naleven van de Europese regels voor afvaltransporten zijn grote winsten te behalen. Dit leidt ertoe dat fraudeurs een concurrentievoordeel kunnen halen ten opzichte van ondernemingen die zich wel aan de regels houden.

Voor *identiteitsfraude* geldt dat dit delict doorgaans niet op zichzelf staat (hoewel bepaalde vormen van identiteitsfraude zelfstandig strafbaar zijn gesteld). Het is vaak een middel om een ander crimineel of frauduleus doel te bereiken. Van identiteitsfraude is sprake als identificerende gegevens of vertrouwelijke informatie van mensen worden misbruikt om hen of anderen vervolgens op te lichten, uitkeringen of geldleningen op hun naam aan te vragen of op andere wijze illegaal voordeel te behalen. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de wijze waarop identificerende documenten een rol spelen bij fraude waardoor de overheid benadeeld wordt.

Ook bij *milieucriminaliteit* loopt de overheid financiële schade. De overheid mist inkomsten uit niet afgedragen belastingen en premies als de boekhouding wordt aangepast om milieucriminaliteit te verbloemen (zoals bij accijnsfraude bij het illegaal mengen van olieproducten) of bij fraude met emissierechten. Een andere belangrijke schadepost lijkt fraude met milieusubsidies. Er is nog weinig zicht op maar de subsidiefraude op andere terreinen maakt het aannemelijk dat dit ook op het milieuterrain voorkomt. Het frauduleus verkrijgen van beschikkingen, vergunningen en aanbestedingen levert ook financiële schade op voor de overheid, mede omdat beter gekwalificeerde en goedkopere kandidaten achter het net vissen. Ook het opruimen van schade aan het milieu en leefomgeving, zoals bij de zaak in Moerdijk, heeft zeer omvangrijke financiële schade voor de overheid tot gevolg.

Bij *jaarrekening-* of boekhoudfraude geeft een bedrijf bewust een onjuist beeld van zijn financiële situatie en misleidt hiermee de overheid (fiscale fraude), banken, aandeelhouders, beleggers of contractpartijen. Bij deze fraudevorm zijn accountants de eerste toezichthouder. Zoals in paragraaf 5 wordt besproken functioneert deze vorm van toezicht niet altijd adequaat met grote financiële schade tot gevolg.

*Mededingingsfraude* raakt de overheid in haar economische belangen. Als de regels van de vrije markteconomie worden overschreden en er illegale markt- en prijsafspraken worden gemaakt, komt de concurrentiepositie van andere aanbieders in gevaar en wordt de consument benadeeld. De overheid betaalt te hoge bedragen voor aanbestedingen en is slachtoffer van te weinig afgedragen belasting. Deze vorm van diagonale fraude wordt in Nederland niet strafrechtelijk gehandhaafd.

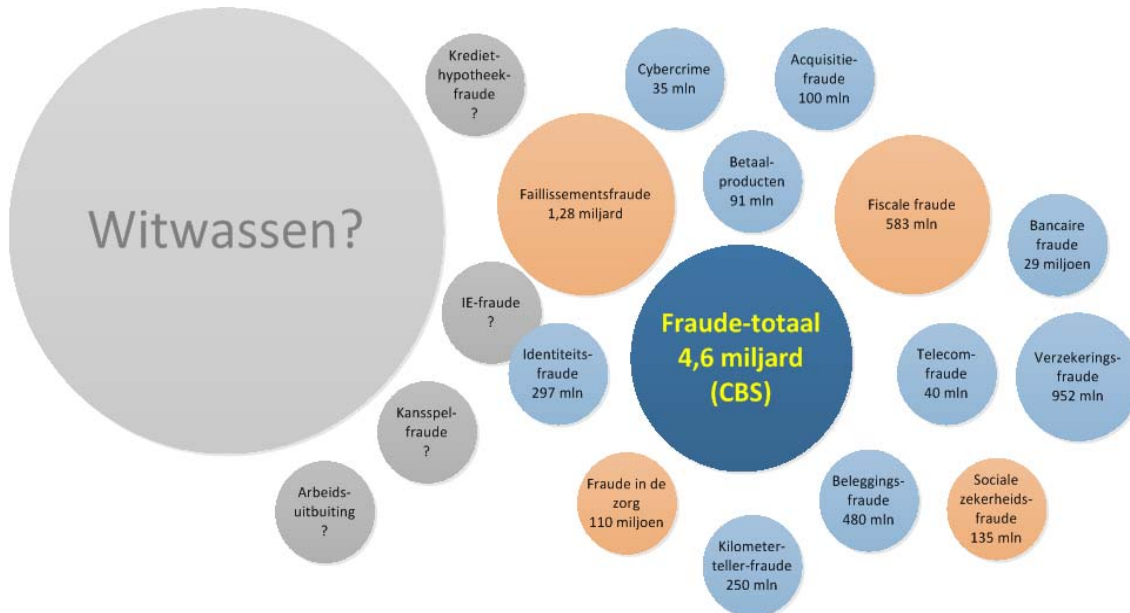
### 2.3 Maatschappelijke gevolgen van fraude

Fraude met overheids gelden is een omvangrijk probleem in Nederland alleen al vanwege de omvang van de geldstromen. De economische crisis kan dit probleem verder vergroten omdat fraudeurs hun pijlen richten op de overheid omdat geld in de private sector opdroogt en strenger naar kredietverstrekking, geldstromen en uitgaven wordt gekeken door marktpartijen. De overheid en daarmee de maatschappij lijden op verschillende manieren financiële schade door fraude. Hoewel betrouwbare cijfers grotendeels ontbreken, kan op basis van gegevens van CBS,



de Algemene Rekenkamer en andere instanties worden afgeleid dat het om zeer omvangrijke bedragen gaat. Volgens een voorzichtige schatting bedraagt de maatschappelijke schade € 4,6 miljard. De fraudegevallen en de daarmee gepaard gaande bedragen die bekend worden, betreffen vaak slechts het topje van de spreekwoordelijke ijsberg (er is sprake van een groot *dark number*). De werkelijke omvang van fraude is waarschijnlijk veel omvangrijker, gezien de relatief lage pakkans van fraudedelicten in Nederland.

*Figuur 4: Maatschappelijke schade (bron: CBS)*



Ondanks de aanwezigheid van een groot *dark number* kunnen wel patronen uit de bekende cijfers worden gededuceerd. Zo is fiscale fraude door ondernemingen de belangrijkste vorm van verticale fraude. De strafzaken illustreren hoeveel geld hiermee gemoeid is. De belastingbedragen zijn groter en ondernemingen hebben meer mogelijkheden om met belastingen te frauderen dan bij particulieren het geval is. Duidelijk is ook dat fraude met BTW carrouzels zeer omvangrijke financiële schade veroorzaakt. Van faillissementfraude wordt doorgaans aangenomen dat het één van de meest omvangrijke fraudevormen is. Op basis van de omvang van geldstromen en criminogene omstandigheden (zie volgende paragraaf) lijkt het bij subsidiefraude en fraude in de zorg te gaan om een in potentie zeer omvangrijk frauderisico. De recente persberichten over PGB fraude lijken dit vermoeden te bevestigen.

*Figuur 5: Maatschappelijke gevolgen van fraude (tegen de overheid)*

- *Financiële schade bij de overheid (direct en indirect)*
- *Maatschappelijke onrust en aantasting van het rechtsgevoel*
- *Aantasting van vertrouwen in het economisch systeem*
- *Onerlijke concurrentie tussen ondernemingen*
- *Corrumperende werking van fraude op bonafide ondernemingen*
- *Financiële schade bij particulieren en ondernemingen*
- *Aantasting van de integriteit van beroepsgroepen die betrokken zijn bij fraude (bijv. notarissen, intergreitsschendingen semi-overheid)*
- *Verdringing op de arbeidsmarkt*
- *Aantasting van menselijke integriteit (bijv. uitbuiting)*

Belangrijk is de vaststelling dat naast *directe* schade diagonale fraude op verschillende manieren ook *indirecte* financiële schade voor de overheid inhoudt omdat kosten die voortkomen uit faillissementen (uitkeringen voor werknemers die hun baan verliezen), bij mededingingsfraude (te dure aanbestedingen) of bij milieucriminaliteit (kosten voor het opruimen van milieuschade) uiteindelijk ook voor rekening van het staat komen.

Echter, alleen financiële schade in ogenschouw nemen geeft een te beperkte blik op het fraudeprobleem. Naast grote financiële schade treden ook andere maatschappelijke gevolgen op: fraude ondermijnt de integriteit van en het vertrouwen in het economisch stelsel. In Figuur 5 wordt een overzicht geboden. Zo leidt fraude tot maatschappelijk onrust en *aantasting van het rechtsgevoel* (met het kwade bijeffect dat anderen zich gelegitimeerd voelen te frauderen) zoals bij de toeslagfraude. Bij arbeidsmarktfraude treedt verdringing op de arbeidsmarkt op en bij uitbuiting ook aantasting van de menselijke integriteit. Verticale en diagonale fraude dragen ook bij aan het *verlies van integriteit van de markt*. Dit verlies kan slaan op bepaalde beroepsgroepen of sectoren waar fraude plaatsvindt maar kan ook overslaan op een verlies van vertrouwen in het *functioneren van de markt*. Fraude leidt tot oneerlijke concurrentie en tast het vertrouwen aan. Fraude tast zo de kern van een open markteconomie aan: het *level playing field*. Het raakt hiermee de kern van een samenleving waar vertrouwen, eigen verantwoordelijkheid, marktwerking en zelfregulering de pijlers vormen van het overheidsbeleid.

Afsluitend kan worden vastgesteld dat het onderscheid tussen verticale, diagonale en horizontale fraude tot op zekere hoogte kunstmatig is. Zoals de voorgaande en onderstaande strafzaken laten zien, treedt vaak samenloop van de verschillende fraudevormen op. Ook de oorzaken, betrokken dadergroepen en maatschappelijke gevolgen vertonen grote overeenkomsten. Zo treedt bij horizontale fraude vaak ook financiële schade voor de overheid op. De aanpak van fraude tegen de overheid reikt daarom verder dan door de overheid te nemen maatregelen. Fraude is een breed maatschappelijk probleem dat om een brede maatschappelijke aanpak vraagt.

*Figuur 6: Samenloop en vermenging van verticale, diagonale en horizontale fraude*

*De twee hoofdverdachten ,broers van 44 en 51 jaar, hebben jarenlang vele vennootschappen bestuurd en als franchisegever voor verschillende horecaformules gefungeerd. De broers hebben meerdere incassocontracten afgesloten bij de ABN AMRO waarmee geïncasseerd werd van eigen bankrekeningen. De verdenking is dat er in de periode 2007 - 2010 op basis van deze incassocontracten ruim 76.000 incasso-opdrachten zijn ingediend waarmee de fraude heeft plaatsgevonden. Het geld kwam terecht bij bankrekeningen die geopend waren door de verdachten zelf. Het vermoeden is dat hiermee op ingenieuze wijze de ABN AMRO voor ruim 11 miljoen euro is benadeeld. De bank heeft hiervan aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie. Naast deze oplichting richt het onderzoek zich op faillissementsfraude en belastingfraude. Voor deze twee feiten is er nog een derde verdachte in beeld, een 45-jarige man. Ze worden verdacht van het niet voeren van deugdelijke administraties en het niet dan wel onjuist verstrekken van inlichtingen bij hun faillissementen. Daarnaast is uit controles van de Belastingdienst gebleken dat buitenlands (trust)vermogen en behaalde winst verzwegen is in de aangifte inkomstenbelasting*

## 3. Gelegenheidsstructuren in een open markteconomie

### 3.1 Ter inleiding

In deze paragraaf wordt beschreven hoe zich door politiek-bestuurlijke keuzes over de inrichting van markt en overheid gelegenheden voor fraude voordoen (§ 3.2). Fraudeurs maken hiervan op verschillende manieren misbruik; soms reagerend op gelegenheden met een enkele simpele handeling, in andere gevallen worden meerdere constructies of frauduleuze handelingen gebruikt (§ 3.3).

### 3.2 Gelegenheidsstructuren

Nederland is een open markteconomie waarin de rol van de overheid de laatste decennia kleiner is geworden. De overheid heeft verschillende overheidstaken afgestoten en regelgeving vereenvoudigd, vanuit het idee dat burgers en ondernemingen eigen verantwoordelijkheden hebben en dat de markt sommige overheidstaken beter kan uitvoeren. De aanname daarbij is dat de *onzichtbare hand* en tucht van de markt de misstanden — te hoge prijzen, fraude, etc. — adequater corrigeert en reguleert dan de overheid dat kan (marktwerking en marktregulering). De overheid stelt zich binnen de open markteconomie dienstbaar op naar burgers en ondernemingen. Lastenverlichting, deregulering en zelfregulering, de dienstbare kleine overheid, eigen verantwoordelijkheid van burgers en ondernemingen zijn kernbegrippen in deze maatschappijopvatting. Gezien door een fraudebril bieden deze omstandigheden verschillende gelegenheden voor fraudeurs om hun slag te slaan. Enerzijds omdat genoemde maatschappijopvatting een sterke invloed heeft op de wijze waarop handhaving is vormgegeven (zie ook § 5), anderzijds omdat de overheid zo aantrekkelijke gelegenheden creëert voor fraudeurs.

#### *Gelegenheden door tucht van markt noch overheid*

Uitgangspunt van marktwerking is dat enerzijds de markt beter dan de overheid in staat is maatschappelijke taken uit te voeren en anderzijds dat zij beter in staat is zichzelf te reguleren. Nederland is de laatste jaren echter herhaaldelijk geconfronteerd met integriteitsschendingen in sectoren waar *marktwerking* is geïntroduceerd. Fraudezaken hebben zich voorgedaan bij onderwijsinstellingen (subsidiefraude), zorginstellingen (zorgfraude), woningbouwverenigingen (integriteitsschendingen, zelfverrijking) en pensioenfondsen (integriteitsschendingen, niet-ambtelijke corruptie). Een patroon tekent zich af bij deze fraudes: er is veel vrijheid voor bestuurders, zij beheren grote hoeveelheden geld uit subsidies, investeringen of vastgoedportefeuilles, ze zien zich geconfronteerd met commerciële en soms harde marktpartijen en er is weinig toezicht.

*Figuur 7: Fraude bij onderwijsinstelling*

*De FIOD heeft recentelijk in een strafrechtelijk onderzoek naar subsidiefraude drie bestuurders en leidinggevenden van een Amsterdamse Scholengemeenschap aangehouden. Het gaat om de voorzitter van het college van bestuur, de schooldirecteur en de controller van de scholengemeenschap. Alle drie worden zij verdacht van het plegen van valsheid in geschrift. Zij hebben vermoedelijk leerlingen op een niet bestaande basisschoolschool ingeschreven. Zij vroegen vervolgens voor deze niet bestaande school een bekostigingssubsidie aan bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Deze subsidie -ruim 250.000,- euro - is uitbetaald door het ministerie van OCW. Fraude met subsidies voor onderwijs ondermijnt het onderwijssysteem. Het onderzoek startte na een aangifte door het ministerie van OCW. Zij kwamen de fraude op het spoor na een controle. Het ministerie heeft de verleende subsidie inmiddels teruggevorderd bij het schoolbestuur.*

Fraudedeskundigen merken op dat bestuurders niet altijd geschikt zijn voor hun functies. De semi-overheid is daarnaast in meerdere opzichten geen echte markt. Klanten zoals patiënten, huurder of studenten hebben (in de praktijk) vaak geen echt vrije keuze. Het ontbreekt ze daarnaast aan inzicht in de prijs en kwaliteitsverhouding. Ook speelt mee dat de instellingen de tucht van de markt niet altijd voelen omdat de overheid garant staat voor leningen of op een andere wijze bijspringt om (financiële) problemen op te lossen. Het interne toezicht is in de semi-overheidsbranches ook vaak ontoereikend en de overheid als toezichthouder staat over het algemeen op afstand. Er is kortom tucht van markt noch overheid, met financiële misstanden tot gevolg.

#### *Gelegenheden door sterke nadruk op dienstverlening*

Ander gelegenheden voor fraude ontstaan door de sterke nadruk binnen de overheid op dienstverlening. Deze dynamiek speelt onder andere een rol bij subsidiefraude, toeslagfraude en voorschotfraude zoals btw-fraude. Bij subsidiefraude is er sterke druk om subsidiepotten op te maken, waarbij weinig verantwoording wordt gevraagd. Subsidieverstrekkers zijn vaak onvoldoende bedacht op fraude of leggen de nadruk op het zo snel mogelijk verstrekken ervan. Interne controlemechanismen bij subsidieverstrekkers en subsidieontvangers zijn niet alert en daadkrachtig genoeg. De controles vooraf op verstrekking van overheidsgelden (de poortwachtersfunctie) is vaak minimaal en vindt vaak achteraf plaats vanuit het idee van dienstverlening, eigen verantwoordelijkheid van burgers en ondernemingen en een handhavingmodel dat is gebaseerd op vertrouwen (zie § 5).

*Figuur 8: Fraude bij kinderopvangtoeslag*

*De politie op Curaçao heeft zondag 20 januari op verzoek van het Functioneel Parket een 36-jarige verdachte van miljoenenfraude aangehouden. De man heeft vermoedelijk voor vele tientallen huishoudens in Nederland ten onrechte kinderopvangtoeslag aangevraagd. De verdachte is overgeleverd aan Nederland en is voorgeleid voor de rechtbank Amsterdam. Die heeft zijn voorlopige hechtenis met 90 dagen verlengd. Het vermoeden is dat de verdachte moeders uit voornamelijk Amsterdam-Zuidoost benaderde met de mededeling dat zij recht hadden op een toeslag voor kinderopvang. De huishoudens maakten waarschijnlijk geen gebruik van kinderopvang. Dat blijkt uit onderzoek van de FIOD. De moeders moesten persoonlijke gegevens zoals hun bankrekeningnummer en DigiD-code afgeven, waarmee verdachte (of een van zijn medeverdachten) vermoedelijk een aanvraag voor de toeslag indiende bij de Belastingdienst. Huishoudens ontvingen door deze fraude tot tienduizenden euro's aan toeslagen, terwijl zij daar geen recht op hadden. Het vermoeden is dat de verdachte doorgaans een vergoeding van duizenden euro's vroeg voor het regelen van de toeslag. De man is vermoedelijk betrokken geweest bij 285 onterechte aanvragen voor kinderopvangtoeslag. Daarmee is naar schatting een bedrag van 6 miljoen euro gemoeid.*

Door de nadruk op dienstverlening en controle achteraf bestaan frauduleuze handelingen vaak slechts uit het simpelweg valselijk invullen van een aanvraag- of aangifteformulier. Door politieke keuzes is de wet- en regelgeving vaak gericht op snel en zonder barrières uitkeren van toeslagen en subsidies en worden er weinig formele eisen aan de ontvanger gesteld. In Figuur 9 wordt ingegaan op de wijze waarop frauduleuze handelwijzen en fraudevormen samenhangen. Uitvoeringsinstanties en toezichthouders staan hierdoor onder druk om snel uit te keren en niet te kritisch te zijn. Deze omstandigheden leiden ertoe dat fraude niet of niet vroegtijdig wordt onderkend, een grote omvang kan aannemen, niet alleen de aandacht van gelegenheidsfraudeurs trekt maar ook die van de georganiseerde misdaad (zie ook § 4), het draagvlak voor sociale voorzieningen aantast en uiteindelijk de schaarse capaciteit van het strafrecht onnodig belasten (zie § 5).

#### *Gelegenheden door deregulering en lastenverlichting*

De overheid wil economische ontwikkeling stimuleren door regelgeving te vereenvoudigen en lastenverlichting en deregulering door te voeren. Zo is het steeds eenvoudiger geworden om een rechtspersoon op te richten (zie Figuur 10). Ook wetgeving is soms zo fraudegevoelig dat men niet eens van fraude of misbruik van overheidsgeld kan spreken, hoogstens van oneigenlijk gebruik. Een berucht voorbeeld was de kinderopvangregeling.

*Figuur 9: Aanknopingspunten voor aanpak voor 'een frauduleus stappenplan'*

*Om daadwerkelijk te frauderen moet de fraudeur feitelijke handelingen uitvoeren. Hij of zij vult een formulier niet waarheidsgetrouw in, doet illegale transacties, gebruikt valse facturen of een fictief arbeidscontract. Soms liggen de mogelijkheden voor het oprapen, in andere gevallen worden ingewikkeldere handelswijzen gebruikt waarbij hij of zij de moeite neemt om obstakels te omzeilen, de fraude goed voor te bereiden en/of zich goed af te schermen.*

*Veel frauduleuze handelwijzen zijn wet-, beleid- of sector specifiek. In andere gevallen kan men beter spreken van generieke frauduleuze handelswijzen. Deze generieke handelswijzen zijn handelswijzen die bij verschillende fraudes een rol spelen of constructies die bij een veelvoud aan fraudevormen ingezet kunnen worden. Hierbij is het van belang om vast te stellen hoe de verschillende handelswijzen samenhangen en hoe daarmee de fraudevormen samenhangen.*

*Om fraude met betrekking tot overheids gelden effectief te kunnen bestrijden, zou het bevorderlijk zijn met een brede blik te kijken welke stappen moeten worden doorlopen om deze vorm van fraude mogelijk te maken en waar men als overheid barrières op kan werpen om de fraudeur in zijn handelen te belemmeren (barrièremodel). Zo kan het (frauduleus) verkrijgen van identiteiten en naturalisatie als voorbereiding fungeren voor het frauduleus aanspraak maken op andere regelingen, waaronder huurtoeslag, kinderbijslag, studiefinanciering en zorgtoeslag. Bij de aanpak van verticale fraude zou moeten worden geïnvesteerd in de poortwachtersfunctie van de overheidsinstantie die is belast met het toekennen van een bepaalde regeling. Als bij de aanvraag van een regeling nauwgezet wordt gecontroleerd op de juistheid van de gegevens, en alle beschikbare bestanden worden geraadpleegd, kunnen veel vormen van fraude worden voorkomen.*

*Voorbeeld: voor sommige regelingen is een verblijfsvergunning vereist. Een van de manieren om een (tijdelijke) verblijfsvergunning te verkrijgen is via de inschrijving voor een opleiding als 'spookstudent'. 'Spookstudenten' betreffen personen die zich wel inschrijven voor een opleiding, maar nooit op komen dagen. Controle op deelname/aanwezigheid bij of door de onderwijsinstelling kan in voorkomende gevallen een barrière opwerpen tegen een dergelijke fraudemogelijkheid.*

*Knelpunten bij een mogelijke bestrijding van dit fenomeen zijn enerzijds de groei aan particuliere onderwijsinstellingen die gepaard gaat met verminderde controle, en anderzijds het gegeven dat deze instellingen financieel baat kunnen hebben bij studenten die wel betalen, maar niet van de faciliteiten gebruik maken. Er zijn aanwijzingen dat sommige onderwijsinstellingen weinig tot geen controle uitvoeren op ingangseisen voor inkomende studenten. Zo is voor het volgen van een Nederlandse taalopleiding door niet-Nederlandse personen niet altijd een Nederlandse taaltoets vereist, en wordt niet altijd bewijs gevraagd van vooropleidingen. Is men echter eenmaal ingeschreven als student, dan kan men onder bepaalde voorwaarden ook aanspraak maken op studiefinanciering. Om als buitenlandse student voor studiefinanciering in aanmerking te komen, moet de persoon minstens 34 uur per maand werken. Via onder andere zzp-constructies — bijvoorbeeld wanneer twee personen elkaar met valse opzet inhuren als zzp-er — is het echter mogelijk een arbeidsovereenkomst te bemachtigen zonder dat de arbeid daadwerkelijk wordt verricht. Met deze arbeidsovereenkomst gaan tal van andere deuren open, en kan men naast de studiefinanciering een serie andere regelingen aanvragen, waaronder toeslagen en uitkeringen. Het is van belang bij een aanpak van misbruik van overheids gelden aandacht te hebben voor de hierboven beschreven 'frauduleuze stappenplannen' en hier als overheid barrières voor op te werpen.*

Er was in de wet- en regelgeving geen koppeling gemaakt tussen het aantal uren dat een kind opgevangen werd en het aantal uren dat de ouder werkte. Men kon bijvoorbeeld slechts 1 uur per week werken en 100 uur kinderopvang declareren zonder dat er formeel sprake was van misbruik van de regelgeving. Wetgeving moet een deugdelijke fraudetoets ondergaan. Indien wetgeving fraudegevoelig is liggen de kansen voor fraudeurs voor het oprapen. Voorkomen van fraude is tenslotte de beste remedie. Niet alleen om fraude überhaupt tegen te gaan maar ook om de dure en schaarse capaciteit van het strafrecht gericht in te zetten op zware vormen en niet op fraude die in een eerder stadium tegengehouden had kunnen worden.

Figuur 10: Aanknopingspunten voor barrières voor faillissementsfraude

*Een mogelijkheid ter preventie van faillissementsfraude zou kunnen liggen in het stellen van bepaalde voorwaarden aan het oprichten van een besloten vennootschap. Recente ontwikkelingen wijzen echter juist op een ontwikkeling waarin de wetgever flexibilisering van de voorwaarden voor ondernemerschap binnen een BV voorstaat. Sinds 1 oktober 2012 is een wijziging in het Nederlandse vennootschapsrecht van kracht geworden. De meest opvallende maatregel in de nieuwe BV-wetgeving is het vervallen van de eis van een startkapitaal van 18.000 euro bij het oprichten van een BV. De verklaring van geen bezwaar van de minister van V en J was al eerder komen te vervallen.. Het zal moeten blijken of het vervallen van deze eisen het plegen van fraude vergemakkelijkt. Het vervallen van het startkapitaal wordt echter, althans in theorie, gedeeltelijk gecompenseerd door striktere regels omtrent aansprakelijkheidsstelling voor bestuurders en aandeelhouders, het vervallen van de eis van een verklaring van geen bezwaar door het permanente toezicht op rechtspersonen door het ministerie van V en J.. Het Nederlandse vennootschapsrecht zou echter volgens sommige experts ook al voor deze wijziging erg flexibel zijn.*

*De filosofie van de Nederlandse wetgeving is, aldus een expert, het minimaliseren van belemmeringen voor het bedrijfsleven. Op tal van gebieden is deze wetgeving de afgelopen jaren, ook onder invloed van Europese richtlijnen, nog extra versoepeld. Al deze ontwikkelingen dragen in de ogen van enkele experts uit de toezichts- en handhavingssector (waarbij niet uit het oog verloren moet worden dat zij de thematiek met name bekijken vanuit het oogpunt van handhaving en fraudegevoeligheid) bij aan facilitering van het 'criminele ondernemingsklimaat' in Nederland. Wanneer aanhoudend bij de toetreding van actoren op de markt soepeler wordt opgetreden en vervolgens bij de bestrijding van faillissementsfraude naar het sluitstuk — de strafrechtelijke handhaving- wordt gewezen, zou er volgens deze experts sprake kunnen zijn van contraproductief overheidsoptreden. Een effectieve aanpak van faillissementsfraude zou daarom gebaat kunnen zijn bij het stellen van wettelijke eisen aan ondernemerschap die mogelijke faillissementsfraudeurs in het handelen belemmeren. Daarbij wordt opgemerkt dat op dit moment nog niet duidelijk is wat de bijdrage aan fraudebestrijding zal zijn van toekomstige wetgeving als de herijking van het faillissementsrecht, waarbij zal worden voorzien in de instelling van het civielrechtelijk bestuursverbod en de curator wellicht een wettelijke rol krijgt bij faillissementsfraudebestrijding*

### 3.3 Risico's op fraude door gelegenheidsstructuren

Er doen zich in een open markteconomie waar de overheid dereguleert en zich dienstbaar opstelt en waar lastenverlichting wordt doorgevoerd, dus meerdere gelegenheden voor fraude voor. Fraudeurs maken hier gebruik van door bijvoorbeeld fraudegevoelige wetgeving te misbruiken zoals bij kinderopvangfraude of door misbruik te maken van het feit dat overheidsinstellingen de nadruk leggen op snelle dienstverlening, zoals bij toeslagfraude. In andere gevallen maken fraudeurs misbruik van de ruimte die hen is geboden in hun functie en het tekort aan toezicht in hun branche, zoals bij integriteitsschendingen in de semi-publieke branches. In alle gevallen moet een fraudeur frauduleuze handelingen plegen.

Het is zaak barrières op te werpen om regelovertreding te bemoeilijken. Barrières opwerpen kan via frauderesistente wetgeving, het schonen en koppelen van bestanden, overheidsinstanties beter te laten samenwerken en gegevens te delen en bij het verzelfstandigen van sectoren kritische te kijken naar de condities van de markt, zoals cultuur in de branche en tijdig bijsturen waar het niet functioneert. Specifiek is het van belang frauduleuze handelwijzen te identificeren die verschillende vormen van fraude mogelijk maken.. Echter, ook de achterliggende factoren, zoals de beperkingen van marktregulering in de semi-overheid, grote nadruk op dienstverlening en risico's bij lastenverlichtingen, moeten in ogenschouw genomen worden in de aanpak van fraude. Zo niet dan zullen bij de problemen zich naar verwachting bij nieuwe wetgeving, verzelfstandiging en lastenverlichting vergelijkbare problemen voordoen.



Criminaliteit en fraude zijn maatschappelijke fenomenen die niet uit te bannen zijn en die zich naar hun aard steeds aanpassen aan gewijzigde omstandigheden. Het beheersen van fraude, inclusief de daaraan voorafgaande stappen van terugdringen van fouten en onrechtmatig gebruik, vraagt onder meer om een lerende en actieve overheid die zich ook steeds aanpast en bewust op zoek gaat naar nieuwe (fraude)risico's. Dit impliceert dat de aanpak van fraude meer behelst dan het nemen van eenmalige maatregelen. Aansluitend op dergelijke maatregelen hoort ook monitoring en bijsturing plaats te vinden. Tegen deze achtergrond is voorstelbaar dat bij elke substantiële geldstroom van overheid naar burger en bedrijfsleven periodiek een 'fouten- en misbruik' rapportage wordt opgesteld die via de verantwoordelijk bewindspersoon aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Bij het opstellen van dergelijke rapportages zou gebruik moeten worden gemaakt van verschillende bronnen. Dat betekent dat de rapportage niet alleen wordt gebaseerd op uitvoeringsgegevens, maar dat daarbij ook wordt geput uit informatie afkomstig van de onderscheiden handhavingsschillen. Dat draagt bij aan het creëren van een meer actieve en wereldwijze overheid in de aanpak van misbruik en fraude en het vergroot het lerend vermogen van de overheid.

## 4. Fraudeurs en dadergroepen van fraude waarbij de overheid financieel wordt benadeeld

### 4.1 Ter inleiding

In de fraudebestrijding worden de metaforen *de gelegenheid maakt de dief* (gelegenheidsstructuren) en *dief in de nacht* (gebrekig toezicht) vaak gebruikt om frauderisico's te beschrijven en om maatregelen te treffen. De spreekwoordelijke *dief* krijgt doorgaans minder aandacht. Kennis van de achtergrond, handelswijzen en motieven van fraudeurs is echter van groot belang. Zonder kennis hiervan kan de overheid fraude niet adequaat detecteren en fraudeurs niet effectief opsporen, vervolgen of gericht andere handhavingsinstrumenten toepassen. In deze paragraaf worden eerst vier typen fraudeurs beschreven (typologieën) (§ 4.2). Daarna wordt nader ingegaan op drie dadergroepen die voor het strafrecht van bijzonder belang zijn: beroepsfraudeurs, de georganiseerde criminaliteit van fraude en malafide dienstverleners of faciliteerders (§ 4.3).

### 4.2 Typen fraudeurs

In Figuur 11 zijn de verschillende type daders weergegeven. Ze zijn afgezet naar (geschatte) omvang van dadergroep en naar de mate van criminele intentie in hun handelen. Omdat dit rapport zich richt op zwaardere vormen van fraude, blijft de meest omvangrijke groep 'fraudeurs' op deze plaats buiten beschouwing. Het gaat dan om fraudeurs die slechts incidenteel de regels overtreden. De term 'regelvertreders' is in wezen een passender benaming. De individuele schadebedragen zijn niet zeer groot. Echter, omdat de groep als zodanig de meest omvangrijke is, is het cumulatieve fraudeschadebedrag zeer omvangrijk. Onderzoek laat zien dat regelvertreders om verschillende redenen regels niet naleven. Soms handelen ze uit onkunde, soms uit onbegrip of onwetendheid. In andere gevallen maken ze een inschatting of ze gepakt worden.<sup>1</sup> Voor regelvertreders zijn naast duidelijke handhavingscommunicatie een gereede (gepercipieerde) pakkans en normstelling van belang. Deze groep illustreert het belang van het bestaan van een adequaat handhavingstelsel, waarin zowel horizontaal als verticaal toezicht, aangevuld met strafrechtelijke handhaving de normen bevestigen. Dit is onder meer van belang om te voorkomen dat *regelvertreders* zich ontwikkelen tot *fraudeurs*.

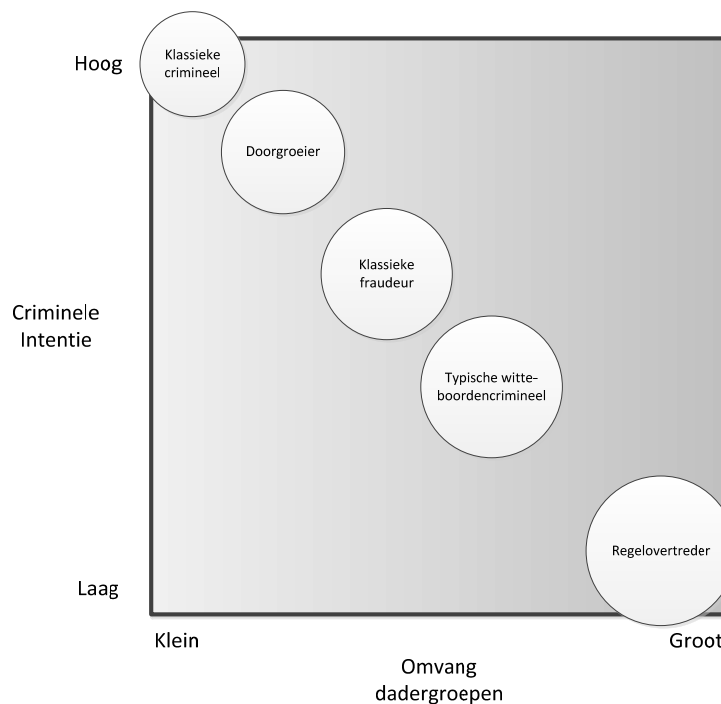
Daar waar het gaat om fraude, bestaat de omvangrijkste groep uit fraudeurs, vooral mannen, die weinig tot geen criminele antecedenten hebben en zich lijken te specialiseren in fraude. Dit type dader kan omschreven worden als de *typische wittenboorden crimineel*. In de strafzaken die hiervoor zijn beschreven, komt dit type fraudeur prominent naar voren. Uit onderzoek blijkt dat

---

<sup>1</sup> Gangbare handhavingsinstrumenten zoals *Tafel van 11* kunnen inzicht verschaffen in motieven en omstandigheden van deze groep overtreders en welke bestuurlijke (controles, bestandskoppeling) en preventieve maatregelen (voorlichting, wetgeving fraudebestendig maken) ingezet kunnen worden.

veel fraudeurs in eerste plaats ondernemers zijn die proberen legaal winst te behalen en sociale verantwoordelijkheid betrachten (zoals werknemersbelangen). Als zij frauderen doen zij dit veelal binnen de kaders van een wettige organisatie. Juist de omstandigheden waarin zij werken bieden de mogelijkheid om fraude te plegen: ze hebben tekenbevoegdheid bij een onderneming, zijn eigen baas of genieten veel vertrouwen in hun functie en positie. Het gaat om daders die vanuit normatief oogpunt fraude plegen, maar dat rechtvaardigen vanuit economisch- of bedrijfsvoeringsperspectief. Bijvoorbeeld doordat zonder frauduleuze handelingen het voortbestaan van een onderneming en aanverwante belangen (die van werknemers, leveranciers en afnemers) worden bedreigd. Het beperken van gelegenheden en het monitoren van ondernemingen en sectoren waar de economische crisis hard toeslaat zijn voor fraudebeheersing van belang. Bij onvoldoende tegenkracht vanuit intern toezicht (zie § 5.2) en veel individuele speelruimte en gelegenheden (zie § 3.2) kunnen fraudeurs grote schade berokkenen door zelfverrijking met bijvoorbeeld valse declaraties. Het tweede type, *Klassieke fraudeur*, heeft vaker contact met justitie, ook voor andere delicten dan fraude. Dit type fraudeur lijkt soms eerder op zoek te zijn naar mogelijkheden dan erop te reageren. Voor een deel lijkt het beroepsfraudeurs te betreffen (zie ook Figuur 12). Zij hebben de vaardigheden en posities om fraude te plegen. De lage pakkans draagt eraan bij dat zij kunnen blijven frauderen. Naast deze traditionele fraudeurs - weinig contact met justitie, gespecialiseerd in fraude- zijn er twee typen fraudeurs die een heel ander fraudeprofiel hebben.

*Figuur 11: Typen fraudeurs afgezet tegen omvang en criminele intentie*



Het eerste type fraudeurs zou men *Doorgroeiërs* kunnen noemen. Zij zijn van jongs af aan actief in de criminaliteit. Hun strafbladen zijn aanzienlijk tot omvangrijk en divers. Daar waar de meerderheid van criminelen in jong volwassenheid ophoudt met crimineel gedrag (door vriendin, werk of woning) blijven deze criminelen doorgaan en voegen fraudedelicten toe aan hun criminele repertoire. Deze fraudeurs maken gebruik van de veranderingen in de moderne maatschappij zoals een dienstbare overheid die zij kunnen misbruiken. Ook zij kunnen ondernemingen oprichten of op hun naam zetten. Zo creëren ze een platform of dekmantel voor oplichting, belastingfraude of andere vormen van fraude. De kleinste van de vier typen fraudeurs is een groep die omschrijven kan worden als *Klassieke criminelen*. Dit type dader kenmerkt zich door een zeer instabiel levenspatroon, lage zelf-controle en een zeer uitgebreide criminele carrière.

### 4.3 Specifieke dadergroepen voor strafrechtelijke aanpak

Hieronder worden drie dadergroepen kort nader beschreven die van groot belang zijn voor de strafrechtelijke fraudebestrijding: beroepsfraudeurs, georganiseerde financieel-economische criminaliteit en malafide dienstverleners. De eerste twee dadergroepen kenmerken zich door hun georganiseerde en criminele karakter, de derde dadergroep door de grote maatschappelijke schade die ontstaat als bovenwereldinstituten zich ten dienst stellen van de onderwereld. Al deze dadergroepen vallen op door de grote financiële schade die ze veroorzaken.

Een *beroepsfraudeur* zet een organisatorische of administratieve structuur (rechtspersoon) op met als doel frauduleuze voornemens ten uitvoer te brengen en de ware aard daarvan te verhullen. Het bedrijf heeft geen (duidelijke) maatschappelijke functie (bijv. als werkgever). De rechtsvorm fungeert als legitimatie of ter afscherming. De beroepsfraudeur is gezien de aard van zijn activiteiten - hij/zij onderhoudt geen legitiem bedrijf - flexibel en kan eenvoudig van economische sector veranderen. Fraudekenners benoemen deze beroepsfraudeurs - die niet aan branche of economische activiteit, of soms zelfs aan een land, verbonden zijn - als dreiging voor de komende jaren, juist vanwege hun malafide instelling en hun ongrijpbaarheid. Het betreft vaak veelplegers die wisselen van economische activiteit naar gelang zij criminele winstmogelijkheden zien.

Naast nationaal opererende beroepsfraudeurs, zijn internationalisering en globalisering van invloed op fraude. Internationaal opererende fraudeurs vragen niet alleen een internationale, dan wel internationaal afgestemde, aanpak, maar ook om een dito informatiepositie. Vanuit de nationale informatiepositie is immers niet te voorspellen op welke terreinen zij zich zullen begeven.

*Criminele samenwerkingsverbanden* komen relatief veel voor bij veel verschillende vormen van fraude zoals faillissementsfraude en carrouselfraude. Zij gebruiken, zoals de beroepsfraudeur, de rechtspersoon slechts als instrumenten voor het opzetten, plegen of juist afschermen van fraudes. Vaak houden ze zich ook bezig met andere vormen van georganiseerde misdaad. Gezien

de aard van hun samenwerking, structureel en langdurig, vraagt deze groep om een speciale aandacht die niet alleen met preventieve en bestuurlijke maatregelen aangepakt kan worden.

De faciliteerder of *malafide dienstverlener* levert deskundigheid of andere gewilde kwaliteiten (bijvoorbeeld contacten) aan derden en kan daarmee zelf een (cruciale) rol in criminele processen vervullen. De dienstverlener is zo faciliteerder van de fraude. Zie Figuur 12 voor illustratieve strafzaken. De betrokkenheid van dienstverleners kan variëren van onzorgvuldig handelen tot opzettelijke betrokkenheid. Dienstverleners bekleden voor de maatschappij belangrijke vertrouwensfuncties, zoals notarissen, advocaten, accountants of financieel adviseurs. Vanwege hun positie, deskundigheid en exclusieve bevoegdheden spelen dienstverleners een belangrijke rol in de financieel-economische criminaliteit. Malafide dienstverleners duiken vooral op bij vastgoed gerelateerde fraudes (adviseurs in de handel in rechtspersonen, notarissen, taxateurs), faillissementsfraude (bedrijvendoktoren, notarissen) en arbeidsmarktfraude (uitzendbureaus). Fraudekenners leggen daarnaast ook de nadruk op malafide bemiddelaars bij subsidiefraude.

#### 4.4 Frauderisico's wat betreft daders

Het zijn niet de gelegenheidsstructuren *an sich* die omvangrijke financiële schade veroorzaken voor de overheid. Het zijn de fraudeurs die er misbruik van maken. Als de handhaving geen goed zicht heeft op het soort fraudeurs kan ze haar handhaving niet adequaat inzetten en blijft fraude voortbestaan met ernstige financiële en maatschappelijke gevolgen.

Figuur 12: Faciliteerders van fraude

**Faciliteerder faillissementsfraude**

De rechtbank Amsterdam heeft een 53-jarige bedrijfsadviseur uit Laren vandaag veroordeeld tot een gevangenisstraf van 28 maanden -waarvan 6 voorwaardelijk - voor faillissementsfraude. Het Openbaar Ministerie had een gevangenisstraf van 24 maanden geëist. Deze zaak is voor het OM een principiële zaak. De verdachte adviseerde bedrijven in zwaar weer. Hij is een deskundige in het faillissementsrecht. De wijze waarop hij te werk ging was steeds in juridisch ogenschijnlijk legale constructies, die de curatoren steeds op het verkeerde been zetten, dus misleidde. Hij bevooroordeelde op deze wijze bepaalde schuldeisers.

**Faciliteerder niet-ambtelijke corruptie en vastgoedfraude**

Het Functioneel Parket heeft vandaag voor de rechtbank Haarlem een gevangenisstraf van twee jaar geëist tegen een notaris uit Heemstede vanwege omkoping, witwassen, het opstellen van een valse koopovereenkomst en het niet doen van een Melding Ongebruikelijke Transactie (MOT-melding). Volgens het OM maakte de verdachte notaris deel uit van een criminele organisatie die zich verrijkte met vastgoedfraude. De notaris verleende tien jaar lang zijn diensten aan de hoofdverdachten van de vastgoedfraude. In ruil voor hoge declaraties hielp hij in de ogen van het Openbaar Ministerie mee de waarheid te verhullen. 18.000.000 euro stond jarenlang op de derdengeldrekening van de notaris. Derdengeldrekeningen worden gebruikt om namens cliënten bedragen te incasseren, of om tijdelijk de bedragen veilig te stellen. Derdengeldrekeningen genieten wettelijke bescherming, wat er op neerkomt dat op derdengeldrekeningen geen beslag gelegd kan worden, ook niet in geval van faillissement. Het geld moest uiteindelijk naar de hoofdverdachten uit de vastgoedfraude. Het geld was afkomstig van de werkgever van diezelfde verdachten. Het OM vindt dat de notaris had moeten zien dat het geld verkregen was door middel van fraude. Het OM weegt bij de straf zwaar mee dat de verdachte een notaris is. Een notaris is een onbezoldigd ambtenaar. Hij heeft een monopolie op de levering van vastgoed: " Een notaris dateert en registreert, en wel op zo'n wijze dat er later geen discussie kan ontstaan. De samenleving moet kunnen vertrouwen op de absolute onpartijdigheid en integriteit van de notaris" zei de officier van justitie op zitting. Deze notaris misbruikte volgens het OM zijn positie, zijn verschoningsrecht en derdengeldrekening om zaken te verhullen die het daglicht niet konden verdragen. "

**Faciliteerder subsidiefraude**

De rechter-commissaris van de rechtbank Utrecht heeft een 45-jarige vrouw en een 34-jarige jarige man uit Almere voor 14 dagen in bewaring gesteld. Zij zijn door de directie opsporing van de Inspectie SZW aangehouden op verdenking van stelselmatige fraude met Persoons Gebonden Budgetten (PGB), belastingfraude en het witwassen van daarmee verdiende gelden. De fraude bedraagt vermoedelijk circa 800.000 euro. Uit het onderzoek door het PGB team van de Inspectie SZW en de FIOD blijkt dat de beide verdachten met hun stichting mensen adviseerden over hoe zij een PGB kunnen aanvragen. Dat PGB werd vervolgens uitgekeerd op een speciale PGB-rekening van de budgethouder, maar (een deel van) het geld werd vermoedelijk anders besteed dan aan zorg. Een deel van het geld werd overgemaakt op een privé rekening van de verdachten. Het vermoeden is dat zij het geld vervolgens met een deel van de budgethouders deelden. Daarom zijn inmiddels ook een aantal PGB houders gehoord als verdachte omdat het vermoeden is dat ook zij het budget niet geheel aan zorg hebben besteed.

**Faciliteerders witwassen**

In 2012 zijn er twee acties geweest in het kaders van niet melden, onjuist melden of te laat melden van ongebruikelijk financiële transacties. Meer dan 15 personen zijn gehoord omdat zij worden verdacht van het niet melden, onjuist melden of te laat melden van ongebruikelijke financiële transacties. Onder de personen die gehoord worden zijn notarissen, autohandelaren, eigenaar van een botenbedrijf, een goudhandelaar en een fiscaal adviseur. De onderzoeken zijn onderdeel van het project Niet-Melders, een gezamenlijk project van FIOD, de Nationale Recherche, de FIU-NL, het Bureau financieel toezicht (BFT), de Belastingdienst en het Openbaar Ministerie (OM). Dat project wil het naleefgedrag van de regels van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) verbeteren. Ongebruikelijke transacties - zoals bijvoorbeeld contante betaling van meer dan 25.000 euro - moeten gemeld worden aan de FIU-NL, zodat naar deze transacties desgewenst een strafrechtelijk (financieel) onderzoek kan worden ingesteld Het niet naleven van de regels werkt ondermijnd en concurrentievervalsnd.

Inzicht in het soort daders leidt tot effectiever en gericht toezicht omdat risicoprofielen en risicoanalyse kunnen worden aangescherpt (zonder de goedwillenden te belasten). Verdere aanscherping van zowel overheidstoezicht op basis van risicoprofielen als (intern) toezicht op het functioneren van bestuurders en integriteitstoetsen voor bestuurders is in dit kader van belang. Hoewel dit de fraudeurs deels kan tegenhouden zijn deze middelen soms ontoereikend om zware fraudeurs te stoppen. Het strafrecht heeft hier een belangrijke rol. Ook voor de opsporing

en vervolging van zware fraudeurs biedt inzicht in het soort daders en hun handelwijzen mogelijkheden om de aanpak verder aan te scherpen (bijv. in de strafeisen).

*Figuur 13: Aanknopingspunten voor aanpak van specifieke dadergroepen*

*Een fraudeleuze handeling staat meestal niet op zichzelf. Vaak is de dader betrokken bij meerdere vormen van fraude of gebruikt hij fraudeconstructies als middel om inkomsten uit andere illegale activiteiten te verhullen (witwassen) of het plegen van andere vormen van fraude mogelijk te maken. Een effectieve aanpak van fraude heeft oog voor groepen in de samenleving en geografische clusteringen waar sprake is van oververtegenwoordiging van plegers van diverse typen fraude.*

*Door goede analyse en combinatie van verschillende data en intelligence - zowel binnen een individuele organisatie als tussen overheidspartijen - kunnen kwetsbaarheden omtrent fraude tijdig zichtbaar worden gemaakt én kan bloot worden gelegd dat een bepaalde frauduleuze handeling vaak onderdeel is van een breder handelingspatroon. Tevens maakt samenvoeging van data en intelligence het mogelijk zichtbaar te maken hoe een dader(groep) de hele 'criminele fraudeketen' doorloopt; oftewel, hoe verschillende handelingen met elkaar samenhangen en in welke volgorde zij worden uitgevoerd. De informatieproducten van ICOV, het samenwerkingsverband van OM, Belastingdienst en Politie, laten zien welke mogelijkheden er op dit terrein liggen.*

*Door de aanpak te focussen op dadergroepen- of locaties kan de overheid in controle, toezicht en preventie gericht optreden. Uit een dergelijke dadergerichte aanpak kunnen lessen worden getrokken ten aanzien van fraudegevoeligheid van wetgeving, tekortkomingen van informatiesystemen en/of gebreken in toezicht, die vervolgens de fraudebestrijding in algehele zin — dus niet langer gericht op specifieke dadergroepen- kunnen versterken. Zo kan/kunnen:*

- wetgeving aangepast worden op fraudegevoeligheid;*
- analyse en controle van de binnen organisaties beschikbare data worden verbeterd; tevens kan het eenvoudiger worden gemaakt om informatie in informatiesystemen aan te passen na signalering van een onjuistheid en kunnen de informatiesystemen van verschillende instanties beter op elkaar aangepast worden.*
- Kwetsbaarheden in controle en toezicht — bijvoorbeeld wanneer er sprake is van onvoldoende capaciteit, waardoor geen fysieke maar enkel administratieve controles konden plaatsvinden — worden verminderd.*

Waar het fraudeurs met een criminele intentie die gelegenheden opzoeken, is een andere subjectgerichte aanpak gewenst. Deze beroepsfraudeurs zijn actief bij verschillende fraudevormen en zijn *domeinoverstijgend* actief. Ook de faciliteerders vragen om extra aandacht omdat zij gewilde capaciteiten inzetten en daarmee de financiële en maatschappelijke schade van fraude vergroten. Ook de georganiseerde misdaad mengt zich in fraude nu de maatschappij veel mogelijkheden biedt om veel geld te verdienen met een kleine pakkans en zonder concurrenten. Voor deze drie groepen lijkt een specifieke dadergerichte aanpak aangewezen. Een dergelijke subjectgerichte aanpak voor fraudeurs staat nog in de kinderschoenen. Er zijn verschillende mogelijkheden voor een dadergerichte aanpak. Ten eerste, het intensiveren van toezicht en doorpakken op specifieke groepen. Dit kan bijvoorbeeld door het monitoren van beroepsfraudeurs. Ten tweede, kunnen fraudeurs 'gebruikt' worden om fraude op te sporen, doordat aanpak van deze subjecten meer inzicht in fraudefenomenen geeft. Zij fungeren als *red flags* en als *lakmoesproef* voor frauduleuze beleidsterreinen en economische sectoren. Ze kunnen ook de handhaving op het spoor brengen van frauduleuze handelwijzen (zie Figuur 13).

## 5. Fraudebestrijding in een open markteconomie

### 5.1 Ter inleiding

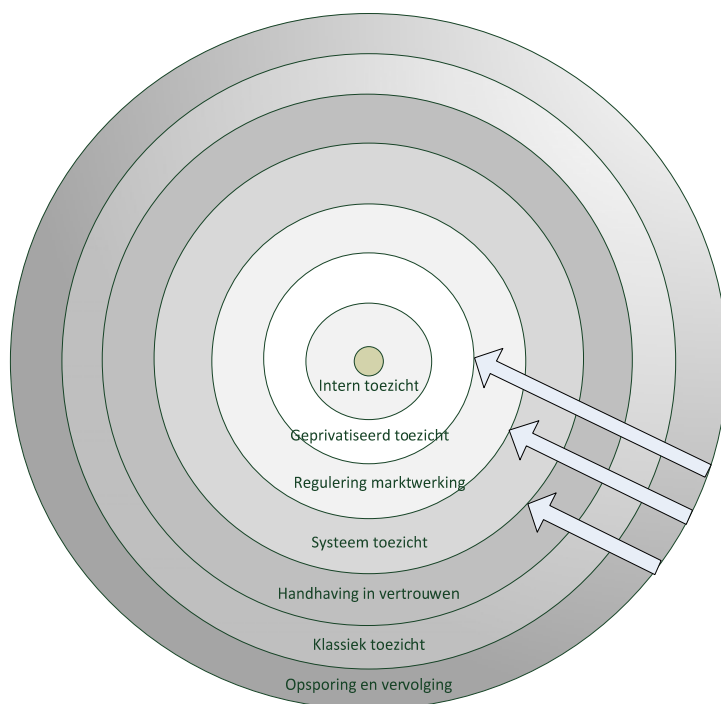
De handhaving van de ordeningswetgeving heeft de laatste jaren een aantal belangrijke veranderingen doorgemaakt. In lijn met bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen is bij de handhaving de nadruk komen te liggen op zelfregulering. Overheidshandhaving speelt pas in tweede instantie een rol. In Figuur 14 zijn de verschillende schillen van handhaving weergegeven. In de binnenste schillen vindt handhaving via verschillende vormen van zelfregulering plaats (§ 5.2). De buitenste schillen worden gevormd door handhaving door de overheid via systeemtoezicht, handhaving in vertrouwen en klassiek toezicht en bestuursrechtelijke sancties, opsporing en vervolging (§ 5.3). Indien deze handhavingsschillen niet goed functioneren, op elkaar aansluiten of communiceren ontstaan frauderisico's: fraude wordt niet voorkomen, tegengehouden, gedetecteerd, aangepakt of gestraft. Om de achtergrond van zware fraudes te begrijpen is een beschrijving van de context en risico's in de handhaving en gelegenheden noodzakelijk.

### 5.2 De binnenste schillen: zelfregulering

Veel toezichtstaken zijn overgeheveld van de overheid naar de markt. De markt dient zichzelf te reguleren en houdt toezicht op de eigen sector: via intern toezicht, toezicht door commerciële toezichthouders en informeel toezicht door marktpartijen (marktregulering).



*Figuur 14: Overheidshandhaving op afstand en signalerende functie strafrecht*



Ondernemingen worden geacht zich aan de regels te houden en er zelf op toe te zien dat dit gebeurt. De markt (beroepsgroepen, branches etc.) stelt zelf zo deels haar eigen regels vast. Interne regels, richtlijnen, kwaliteitsmanagementsregels, gedragscodes en voorschriften spelen naast wettelijke verplichtingen een belangrijke rol. Op de wettelijke en niet-wettelijke regels wordt intern toegezien via een raad van commissarissen, raad van toezicht of een ander gremium. Uit het recente verleden zijn meerdere voorbeelden bekend dat intern toezicht niet adequaat heeft gefunctioneerd in de semi-publieke sectoren zoals de zorg, wonen en onderwijs. Als intern toezicht niet adequaat functioneert, kan fraude jarenlang blijven bestaan met ernstige maatschappelijke gevolgen.

Zelfregulering vindt daarnaast ook plaats door commerciële partijen die controleren of een bedrijf zich aan zijn interne (controle)regels, zelfreguleringsstelsel en accountantsregels houdt. Gecontroleerde ondernemingen ontvangen certificaten of andere waarborgen indien aan de voorwaarden van het zelfreguleringsstelsel wordt voldaan. Als “beloning” worden ondernemingen met een certificaat minder gecontroleerd door toezichtsorganen van de overheid. De kwetsbaarheid van dit stelsel van geprivatiseerd toezicht door commerciële partijen is bekend in de milieuhandhaving (het certificeringssysteem) en in fraudebestrijding (accountantssysteem).

De derde schil van zelfregulering is marktregulering. Uitgangspunt is dat de markt de marktpartijen reguleert zodat ze zo efficiënt mogelijk opereren maar ook dat zij misstanden zoals regelovertreding en fraude detecteren en ‘aanpakken’. Echter in de semi-publieke sectoren is geen sprake van harde marktwerking. Klanten zoals patiënten, huurders of studenten hebben

geen vrije keuze. Het ontbreekt hen daarnaast aan inzicht in de prijs/kwaliteitsverhouding. In de semi-overheid lijkt de tucht van de markt niet optimaal te functioneren waardoor misstanden kunnen blijven voortbestaan.

De overheid houdt toezicht op dit systeem van zelfregulering via *systeemtoezicht*. Ze houdt toezicht op het toezicht, onder het credo 'high trust, high penalty'. Zij staat hiermee echter op grote afstand van de normadressanten. De uitwisseling van gegevens tussen het formele toezicht en instanties die zelfregulering uitvoeren is niet altijd optimaal. Zelfregulering ziet er bijvoorbeeld op dat de processen 'op papier' in orde zijn maar houdt geen toezicht op feitelijke overtredingen. Zo kan het gebeuren dat ondernemingen, wiens boekhouding en interne procedures zijn goedgekeurd en zelfs een certificaat hebben, voor fraude en zware milieucriminaliteit worden vervolgd. Dit onderstreept het belang van het naast elkaar — en in onderlinge balans — staan van horizontaal én verticaal toezicht.

Wanneer dit systeem van zelfregulering onvoldoende functioneert en onvoldoende wordt gecorrigeerd door andere vormen van toezicht en handhaving, blijft financieel-economische criminaliteit voortbestaan, kunnen ondernemingen certificaten en ten onrechte goedgekeurde jaarrekeningen als *window dressing* gebruiken, treedt oneerlijke concurrentie op en wordt het vertrouwen in het zelfreguleringsstelsel zelf ondermijnd, zoals de grote problemen laten zien die zijn opgetreden bij de zelfregulering van de uitzendbureaubranche.

Figuur 15: Risico's bij geprivatiseerd toezicht

**Problemen bij accountants:**

Een belangrijke risicofactor die de kritische en onafhankelijke positie van accountants aantast is o.a. de vereenzelviging vanuit accountants met de belangen van hun opdrachtgever. Hiernaast spelen de economische bedrijfsbelangen bij de accountants zelf een rol, zoals sterke druk om klanten binnen boord te behouden, omzetgroei en winstmaximalisatie (op organisatieniveau), bonusstructuren en doorgroeimogelijkheden (bijv. naar partnerschap) gekoppeld aan bedrijfswinst en aantal opdrachtgevers (op persoonlijk niveau). Deze kwetsbare onafhankelijkheid is in meerdere onderzoeken naar voren gebracht. Accountants kunnen hiernaast niet alle fraude detecteren. De accountant zet in zijn accountantsverklaring dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de werkelijkheid. Hij verklaart niet dat ieder getal in de jaarrekening klopt. De praktijk vandaag de dag is dat de accountant met name de administratieve organisatie en de interne controlesystemen (AO/IC) beoordeelt. Meer een systeemcheck dus en niet het ouderwetse bonnen vinken. Daarbij wordt een zogenoemde 'materialiteitsgrens' gehanteerd, die per onderneming verschillend kan zijn. Alle financiële posten die onder die grens blijven worden niet bekeken, omdat ze niet materieel zijn voor het totaalbeeld in de jaarrekening. Dit alles heeft tot gevolg dat de accountant eventuele spookfacturen niet snel meer zal bekijken (vgl. Klimop). De kans dat de accountant fraude zal ontdekken is gering: hij is er niet gericht naar op zoek.

**Een nieuwe aanpak voor accountants:**

Er is in 2010 gestart met een pilot om te kijken of tuchtrecht iets toevoegt aan het palet van afdoeningsmodaliteiten als het gaat om disfunctionerende accountants. De Accountantskamer heeft in 2012 een accountant voor 2 maanden geschorst wegens zijn laakbare optreden rond de grote fraudezaak van transportbedrijf [xxx] in Zevenbergen. Een collega-accountant, die een minder grote rol heeft gespeeld, kwam er af met een waarschuwing. De Accountantskamer is de tuchtrechter voor deze beroepsgroep. De zaak is aangebracht door onder meer het Openbaar Ministerie (OM), dat een aantal oud-medewerkers en -bestuurders van [xxx] strafrechtelijk vervolgt. Met een aantal verdachten is de zaak inmiddels geschikt. Ook de Rabobank en ABN AMRO behoren tot de klagers in de tuchtzaak tegen de beide accountants. Zij zouden door de fraude bij het bedrijf voor ettelijke tientallen miljoenen schade hebben geleden. [xxx] ging in 2007 failliet. De beide accountants werkten destijds voor een kantoor in Roosendaal en waren voor [xxx] de controlerend accountants. De geschorste accountant is met het schrijven van een ondeugdelijk rapport „ver over de schreef gegaan”, concludeert de tuchtrechter. In juni diende voor de rechtbank in Amsterdam een inleidende zitting tegen de vier hoofdverdachten in de strafzaak: de directeur, financieel directeur, het hoofd van de administratie en een intern accountant. Justitie vermoedt dat het bedrijf volop heeft gelogen over de omzet. Het bedrijf kreeg een lening voor een overname die op basis van reële cijfers vermoedelijk niet was gegeven. Het OM schat de totale schade op zeker 125 miljoen euro.

### 5.3 De buitenste schillen: overheidshandhaving

De meeste toezichthouders hebben de laatste jaren een andere handhavingsstijl geïntroduceerd. Een handhavingsstijl die niet uitgaat van afschrikken maar van het bevorderen van regelnaleving. De basisgedachte hierbij is dat mensen zich niet zozeer aan de wet houden omdat zij bang zijn voor sancties, maar omdat zij regelovertreding moreel afkeuren. Het verschil tussen de uitgangspunten van dit idee en het idee van klassiek toezicht is groot. Bij handhaven in vertrouwen zijn er veel alternatieve instrumenten: de overheid versoepelt regels of schaft ze af (deregulering) of marktpartijen stellen zelf regels op (zelfregulering). De overheid controleert een deel van de betrokkenen (met behulp van risicoprofilering, controle van niet-gecertificeerden), en laat zij de (verdere) controle over aan marktpartijen (horizontaal toezicht, privatisering van de handhaving) of aan andere betrokkenen (kliklijn, klokkenluidersregeling). Deze handhavingsfilosofie is gebaseerd op vertrouwen en op het idee dat de overheid de kwade appels gericht kan aanpakken. Voor de meerderheid van normadressaten lijkt dit een adequate aanpak. Echter, het deel van de populatie dat zich niet aan de wet wil houden of dat een calculerende

inschatting maakt van hun kans, ervaart weinig afschrikking. Een model gebaseerd op vertrouwen moet aangevuld worden met klassiek toezicht. De overheid komt anders op grote afstand te staan van de normadressanten. De kwaadwillenden kunnen zo eenvoudig hun slag slaan.

Naast deze veranderende handhavingsstijl hebben bezuinigingen en reorganisaties —in lijn met een kleinere overheid — de capaciteit van het klassieke toezicht gereduceerd. Het aantal fysieke controles is door deze ontwikkelingen sterk afgenomen. Op sommige terreinen is klassiek toezicht bijna geheel afwezig. Zo is er geen of onvoldoende rekening mee gehouden bij de introductie van marktwerking. Een voorbeeld is de zorg waar slechts een kleine toezichthouder actief is en zeer beperkte opsporingscapaciteit (gezien de zeer omvangrijke geldstromen). Bij formeel toezicht ligt de afschrikkende werking in de (ervaren) kans “gepakt” te worden en de (ervaren) ernst van de sanctie. De pakkans wordt vervolgens opgedeeld naar de kans dat melding wordt gemaakt (meldingskans), de kans dat ondernemingen worden geselecteerd voor fysieke of administratieve controle de kans op detectie van overtredingen bij controle (detectiekans) en de kans op een sanctie bij detectie. Deze pakkans is op veel terreinen zeer klein geworden. Verder handhaaft de overheid nog sterk reactief. Het gebruik van risicoprofielen, bestandskoppelingen en risicoanalyses biedt nog veel meer mogelijkheden om meer proactief te handhaven.

Als laatste wordt stilgestaan bij de strafrechtelijke aanpak van fraudeurs. Voorgaande handhavingsschillen hebben als voornaamste doel fouten, misbruik en fraude te voorkomen (preventie), tegen te houden, te detecteren en te herstellen. Als de handhavingsschillen niet adequaat functioneren, blijft fraude met grote maatschappelijke gevolgen voortbestaan. Het strafrecht speelt gezien haar unieke karakter een betekenisvolle maar in omvang genuanceerde rol bij de totale aanpak van fraude. Daar waar aanpak van fraude via of samen met andere instrumenten effectiever is, heeft dat de voorkeur. Dit betekent dat het strafrecht bij de bestrijding van financieel-economische criminaliteit daar wordt ingezet waar dat het meest effectief is. In de praktijk gaat het dan deels om gevallen waarin de fraude ernstig is, waar de maatschappelijke impact groot is of waar de inzet van andere handhavings- of toezichtsinstrumenten niet toereikend zijn (gebleken). Naast inzet van het strafrecht om normatieve redenen — zijnde normbevestiging en generale en speciale preventie — dient het strafrecht ook instrumentele doelen.

In de normatieve benadering ligt de nadruk op de ernst van financieel-economische criminaliteit zoals die tot uitdrukking komen in de kenmerken van daders, de mate van georganiseerdheid en stelselmatigheid van handelen en de gevolgen van fraude voor de maatschappij.

Volgens de klassiek-instrumentele benadering wordt het strafrecht ingezet waar de inzet van andere handhavings- en toezichtsinstrumenten niet effectief blijken. Vanuit een meer hedendaagse benadering, waarin de verschillende handhavingsschillen in samenhang worden

bezien, wordt het strafrecht zodanig ingezet dat het de voorgaande handhavingsschillen versterkt. Het accent ligt dan op afgestemde en integrale handhaving waarin het strafrecht vroegtijdig maar gericht wordt ingezet. Overigens heeft het strafrecht ook een signalerende en agenderende functie door de aandacht te vestigen op frauderisico's. Het strafrecht zal zich gezien zijn unieke mogelijkheden vooral richten op die vormen van fraude waar andere vormen van handhaving geen vinger achter, zicht op of grip op (kunnen) krijgen. Het strafrechtelijk instrumentarium is, bijvoorbeeld waar het gaat om het signaleren en analyseren van nieuwe fraudevormen, onmisbaar. Zeker waar het beroepsfraudeurs, grote wittenboordencriminelen, malafide faciliteerders en de georganiseerde misdaad betreft, speelt het strafrecht met haar specifieke instrumentarium een belangrijke rol.

Ook hier is een balans in de handhavingketen wel noodzakelijk. Indien de binnenste schillen fraude niet kunnen voorkomen of tegenghouden wordt het strafrecht overspoeld met zaken die in een vroeger stadium tegengehouden hadden kunnen worden en kan ze zich niet richten op de belangrijkste fraudes of nieuwe ontwikkelingen..

#### 5.4 Risico's die voortkomen uit inadequate handhaving

Figuur 14 laat twee kanten van handhaving van ordeningswetgeving zien. De markt, burgers en ondernemingen zijn eerst aan zet bij de fraudebestrijding; het klassieke toezicht en opsporing staan als het ware op afstand. In de binnenste schillen doen zich echter meerdere problemen voor, zoals de problemen bij de accountants door belangenverstrengeling en gebrekkige intern toezicht in de semi-publieke sectoren. Dit leidt ertoe dat fraude niet in een vroeg stadium wordt gestopt. De overheid heeft ook beperkt zicht op wat er in privaat toezicht gebeurt. En aangezien de commerciële toezichthouders vooral controles op papier uitvoeren en niet actief op zoek zijn naar fraude, bieden deze omstandigheden gelegenheden voor malafide ondernemingen om te blijven frauderen.

De handhaving vanuit de overheid is gebaseerd op vertrouwen. Waar dit goed functioneert voor de goedwillenden, biedt het voor de kwaadwillenden ook mogelijkheden. Het is dan ook essentieel deze groep te identificeren en te detecteren via risicoanalyses en risicoprofielen. Het klassieke toezicht is als stok achter de deur klein geworden; de pakkans is op meerdere terreinen zeer klein. Dit is problematisch, niet alleen omdat fraudeurs niet worden gepakt maar ook omdat in de samenleving het idee kan ontstaan dat de aanpak van fraudeurs voor de overheid blijkbaar geen prioriteit is. Dit leidt niet alleen tot maatschappelijke onrust maar biedt ook legitimatiegronden om zelf de wet te overtreden. Zo kan het vertrouwen van de maatschappij, in het systeem van handhaven in vertrouwen, worden aangetast. Het strafrecht dreigt te verworden tot een stofzuiger die fraudeproblemen die in een eerder stadium tegengehouden hadden kunnen worden door betere zelfregulering of door scherper toezicht. Met het risico dat, gezien de beperkte capaciteit, andere zware vormen van fraude niet aangepakt worden.

## 6. Hoofdpijnen, conclusies en aanbevelingen

De voorliggende notitie beoogt de context van de fraudeproblematiek waar de overheid het slachtoffers van is in brede zin te schetsen. In deze laatste paragraaf worden conclusies getrokken en worden aanbevelingen gedaan voor een aanpak van fraude waardoor de overheid benadeeld wordt.

### 6.1 Fraude waardoor de overheid benadeeld wordt is een breed maatschappelijk probleem

1. *Fraude waardoor de overheid benadeeld wordt leidt tot grote financiële schade.* De verschillende vormen van fiscale fraude door *ondernemingen* zijn de belangrijkste vormen van verticale fraude, vooral btw fraudes zijn in financiële zin zeer omvangrijk. Op subsidiefraude en zorgfraude (behalve op PGB fraude) is nog relatief weinig zicht. Op basis van criminogene omstandigheden en de omvangrijke geldstromen kunnen deze vormen als *witte vlek* worden bestempeld. Naast *directe* fiscale schade leiden fraudes tot *indirecte* financiële verliezen door de overheid omdat kosten, voortkomend uit faillissementen (zoals uitkeringen voor werknemers die hun baan verliezen), bij mededingingsfraude (te dure aanbestedingen) of bij milieucriminaliteit (kosten voor het opruimen van milieuschade) uiteindelijk ook voor rekening van de staat komen. Diagonale vormen van fraude zoals faillissementfraude leiden dan ook tot grote financiële schade. In het algemeen ontbreekt echter een duidelijk beeld van de financiële schade van fraude (mede door het grote *dark number*). Het is daarom aanbevelenswaardig nader onderzoek te doen naar zowel directe als indirecte financiële schade voor de overheid door fraude.
2. *Fraude tegen de overheid raakt de hele maatschappij.* De effecten van fraude reiken verder dan financiële schade: het ondermijnt de integriteit van en het vertrouwen in het economisch stelsel. Bovendien is niet alleen de overheid slachtoffer, ook burgers en ondernemingen worden benadeeld. Frauderende ondernemingen behalen illegaal voordeel omdat ze minder belastingen betalen, er treedt verdringing op de arbeidsmarkt op, ondernemingen ervaren oneerlijke concurrentie en het vertrouwen in het economisch systeem neemt af. Kortom, het *level playing field*, de basis van een open markteconomie, wordt aangetast. Fraude heeft daarnaast ook heel persoonlijke effecten zoals bij uitbuiting van personen in kwetsbare posities. In andere gevallen wordt mensen zorg, die ze hard nodig hebben, onthouden (PGB fraude). Bij de weging van de ernst van verschillende vormen van fraude tegen de overheid moeten dus verschillende maatschappelijke gevolgen in ogenschouw worden genomen.

3. *Brede maatschappelijk aanpak van fraude noodzakelijk.* Fraude waardoor de overheid wordt benadeeld is een breed maatschappelijk probleem, de gevolgen raken de gehele maatschappij. De handhaving en fraudebestrijding vinden voor een belangrijk deel plaats door en binnen ondernemingen. Bovendien zijn veel vormen van fraude mengvormen, waar de overheid, ondernemingen en particulieren gelijktijdig slachtoffer van zijn. De aanpak van fraude vraagt daarom om een brede aanpak, waar de overheid het initiatief neemt maar waarbij ook andere partijen hun verantwoordelijkheid nemen, bijvoorbeeld via betere zelfregulering, intern toezicht of uitwisselen van gegevens.

## 6.2 Effectieve barrières kunnen gelegenheden voor fraude beperken

1. *Barrières opwerpen in een open markteconomie.* Er doen zich in een open markteconomie waar de overheid dereguleert, zich dienstbaar opstelt en waar lastenverlichting wordt doorgevoerd, meerdere gelegenheden voor fraude voor. Dit is onvermijdelijk. De vraag is welke balans gevonden kan worden tussen een openmarkteconomie en het opwerpen van barrières om fraudeurs te ontmoedigen of tegen te gaan. Voorkomen is tenslotte de beste remedie tegen fraude, met als bijkomend voordeel dat het strafrecht, met haar schaarse en dure capaciteit, wordt gespaard en zich kan concentreren op de zwaarste vormen van fraude.
2. *Maatregelen uit quickscans zijn een eerste stap in verbeteren fraudebestrijding.* Barrières opwerpen kan ten eerst door het minder fraudegevoelig maken van wet- en regelgeving. Een gedegen fraudetoets is hierbij van belang. Ook het schonen en koppelen van bestanden waardoor fraudebestrijding wordt vergemakkelijkt is van belang. Binnen de overheid is nauwere samenwerken en gegevensdeling van belang (zie ook hieronder). De voorliggende quickscans van de departementen zullen inzicht verschaffen in deze mogelijkheden. Inzichten uit de praktijk van opsporing en vervolging kunnen hiernaast specifiek frauduleuze handelswijzen en dadergroepen identificeren. Meer in het algemeen heeft het strafrecht zo naast een normatieve en instrumentele ook een signalerende rol in de fraudebestrijding (zie ook § 5.2).
3. *Periodieke 'fouten- en misbruikrapportage'.* Het beheersen van fraude, inclusief de daaraan voorafgaande stappen van terugdringen van fouten en onrechtmatig gebruik, vraagt onder meer om een lerende en actieve overheid die zich ook steeds aanpast en bewust op zoek gaat naar nieuwe (fraude)risico's. Dit impliceert dat de aanpak van fraude meer behelst dan het nemen van eenmalige maatregelen. Aansluitend op dergelijke maatregelen hoort ook monitoring en bijsturing plaats te vinden. Tegen deze achtergrond is voorstelbaar dat bij elke substantiële geldstroom van overheid naar burger en bedrijfsleven periodiek een 'fouten- en misbruik' rapportage wordt opgesteld die via de verantwoordelijk bewindspersoon aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Bij het opstellen van dergelijke rapportages zou gebruik moeten worden gemaakt van

verschillende bronnen. Dat betekent dat de rapportage niet alleen wordt gebaseerd op uitvoeringsgegevens, maar dat daarbij ook wordt geput uit informatie afkomstig van de onderscheiden handhavingsschillen. Dat draagt bij aan het creëren van een meer actieve en wereldwijze overheid in de aanpak van misbruik en fraude en het vergroot het lerend vermogen van de overheid.

4. *Kritische 'fraudeblik' op achterliggende factoren noodzakelijk voor fraudeaanpak.* Zonder een kritische 'fraudeblik' op achterliggende omstandigheden kan een toekomstige aanpak van fraude niet effectief blijken te zijn. Bij nieuwe wetgeving, verzelfstandigingen, lastenverlichtingen en inrichting van toezicht kunnen vergelijkbare fraudeproblemen zich in de toekomst weer voordoen. Een fraude-analyse zou deel moeten uitmaken van het adviestraject. Zo moet bij verzelfstandiging van overheidstaken kritisch gekeken worden naar de omstandigheden van de markt, de gelegenheden voor fraude, de wijze van zelfregulering en de wijze waarop overheidstoezicht wordt ingericht.

### 6.3 Gedifferentieerde aanpak van daders: intensiveringen en subjectgericht

1. *Gerichte inzet van het strafrecht.* Fraudebestrijding begint bij de inrichting van fraudebestendige regelingen, preventie en adequaat toezicht. Dit is allereerst van groot belang om de omvang van fraude te beperken. Het is ook een voorwaarde om een effectieve inzet van de schaarse capaciteit van de opsporing en vervolging te garanderen zodat deze met name ingezet kan worden voor de al dan niet gezamenlijke aanpak van fraude. Daarbij ligt een focus van het strafrecht op aanpak van die fraudeurs waarop andere vormen van handhaving geen zicht en vat krijgen, zoals zware fraudeurs, grote wittenboordencriminelen of de georganiseerde misdaad. Toch richt het strafrecht zich daar niet uitsluitend op. Vanuit het oogpunt van het versterken van de andere handhavingsschillen, kan het soms effectief zijn om het strafrecht tegen andere daders in te zetten. Voorwaarde voor een effectieve aanpak van fraude is het hebben van inzicht in de doelgroep, de aard van overtredingen en de motieven om zo te handelen. Dergelijk inzicht kan soms alleen worden verkregen door inzet van het strafvorderlijk instrumentarium. Het doen van de zaak levert dan kennis over het criminele fenomeen op.
2. *Intensiveer de aanpak van traditionele fraudeurs.* Traditionele fraudeurs opereren binnen, via en door rechtspersonen. Dit leidt tot de meest financieel omvangrijke vormen van fraude waarbij ook de pijlers van een open markteconomie worden aangetast. Het beperken van gelegenheden, en het door toezicht monitoren van economische sectoren en individuele ondernemingen in economisch zwaar weer is van belang. Bij grote ondernemingen en instellingen lijkt hier ook een belangrijke taak weggelegd voor intern toezicht bij het aannemen en toezichthouden op de werkzaamheden van bestuurders en beslissers.



3. *Daderaanpak van beroepsfraudeurs en andere criminele groepen.* Waar het fraudeurs betreft die actief fraudegelegenheden opzoeken, is een andere aanpak gewenst. Deze beroepsfraudeurs zijn actief bij verschillende fraudevormen en zijn *domeinoverstijgend* bezig. Ook de faciliteerders vragen om extra aandacht omdat zij gewilde capaciteiten inzetten en daarmee de omvang van fraude vergroten. Ook de georganiseerde misdaad houdt zich bezig met fraude nu de maatschappij veel mogelijkheden biedt. Voor deze drie groepen is een specifieke dadergerichte aanpak gewenst.
4. *De subjectgerichte aanpak staat nog in de kinderschoenen.* Er zijn verschillende mogelijkheden om te komen tot fraudebestrijding via een dadergerichte aanpak. Ten eerste: intensiveren van toezicht en doorpakken op specifieke groepen. Dit kan bijvoorbeeld door het monitoren van beroepsfraudeurs. Fraudeurs kunnen hiernaast 'gebruikt' worden om fraude te detecteren. Zij kunnen zo fungeren als *red flags* en als *lakmoesproef* voor beleidsterreinen en economische sectoren waar frauderisico's hoog zijn. Door het volgen van 'criminele innovators' kan de handhaving op het spoor worden gebracht van nog onbekende fraudevormen en frauduleuze handelswijzen (zie ook figuur 13).

#### 6.4 Fraudebestrijding: barrières via zelfregulering en gerichte handhaving

1. *Gelegenheden en handhaving: twee kanten van eenzelfde medaille.* In lijn met bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen is in de handhaving de nadruk komen te liggen op zelfregulering door het afstoten van toezichtstaken naar de markt, vereenvoudiging van regelgeving en procedures, het verhogen van de dienstverlening en het verlagen van de toezichtdruk. Naast de positieve effecten van deze ontwikkelingen voor burgers, bedrijfsleven en de overheid, kunnen deze ontwikkelingen ook leiden tot frauderisico's.
2. *Een kritische blik op zelfregulering is gewenst.* In zelfregulering doen zich meerdere problemen voor. Commerciële toezichthouders liggen al langere tijd onder vuur voor hun gebrekkige onafhankelijkheid. Bovendien controleren deze toezichthouders slechts op papier, aangekondigd, en alleen op procedurele waarborgen. Het controleren (steekproefsgewijs) van privaat toezicht door overheidstoezicht is als aanvulling wenselijk. Ook laks intern toezicht kan door fraudeurs misbruikt worden. Indien zelfregulering niet adequaat functioneert, blijft fraude onbestraft, kan het uitgroeien tot grote omvang en wordt uiteindelijk het vertrouwen in het systeem van zelfregulering zelf ondermijnd.
3. *Voor handhaving in vertrouwen zijn goede risicoanalyse en duidelijke sanctionering voorwaarden.* De meeste ondernemingen en burgers houden zich (grotendeels) aan de wet, voor deze groep is vertrouwen op zijn plaats. Echter, voor fraudeurs biedt het principe vele mogelijkheden omdat toezicht is afgezwakt. Bij een systeem gebaseerd op

vertrouwen, is het essentieel deze groep te identificeren, via risicoanalyses en risicoprofielen te detecteren en gericht aan te pakken. Er dienen door de overheid nog aanzienlijke stappen te worden gemaakt in deze domeinen. Goede risicoanalyses (bestandkoppeling en datamining) dienen zo aanvullend te werken op handhaving in vertrouwen. Duidelijke sancties (en publicatie daarvan) bij geconstateerd misbruik van dit vertrouwen van de overheid zijn aangewezen om dit stelsel in stand te houden.

4. *Overheidstoezicht is klein en staat op afstand.* Na zelfregulering, regulering door markt, systeemtoezicht en handhaving in vertrouwen, staat het klassieke toezicht op aanzienlijke afstand van normadressant en wordt nog weinig fysiek gecontroleerd. De pakkans is op meerdere terreinen zeer klein geworden. Dit is problematisch niet alleen omdat fraudeurs niet worden gepakt maar ook omdat in de samenleving het idee kan ontstaan dat de aanpak van fraudeurs voor de overheid blijkbaar geen prioriteit is. Dit leidt niet alleen tot maatschappelijke onrust maar biedt ook legitimatiegronden om zelf de wet te overtreden. Zo kan het vertrouwen van de maatschappij in het systeem van handhaven in vertrouwen worden aangetast.
5. *Programmatische aanpak in de keten is noodzakelijk.* Indien de handhavingsschillen niet goed functioneren, niet goed aansluiten en niet goed communiceren, is handhaving niet effectief. Nauwere samenwerking tussen toezicht en opsporing maar ook nauwe samenwerking met private partijen en commerciële toezichthouders is belangrijk. Fraude is een breed maatschappelijk probleem, waarin niet alleen de overheid maar ook het bedrijfsleven een belangrijke rol heeft. Binnen een probleemgerichte aanpak dienen bestuurlijke partners, toezichthouders, private partijen en strafrecht elkaar in de bescherming van *gemeenschappelijke belangen*.
6. *Strafrecht heeft verschillende rollen in fraudebestrijding.* Fraudebestrijding begint bij preventie en adequaat toezicht. Het strafrecht heeft een signalerende functie als dit niet functioneert. Daarnaast vervult het strafrecht een signalerende rol daar waar het gaat om het identificeren van nieuwe fraudefenomenen en —risico's. Het strafvorderlijk instrumentarium biedt immers mogelijkheden om achter structuren en versluierende maatregelen te kijken die anderen niet hebben. Daarmee vervult het strafrecht een belangrijk onderdeel van de 'lerende overheid'. Het stelt de overheid in staat om te bezien welke accenten moeten worden gelegd en geeft inzicht in de wijze waarop effectief kan worden opgetreden. Daarnaast heeft het strafrecht normbevestigende of -herstellende functie die bijdraagt aan tegengaan van ondermijning, bijdraagt aan het instandhouden van een integer economisch bestel en het bevorderen van compliance (strafrecht als optimum remedium). In samenhang met de andere handhavingsschillen, kan het strafrecht het functioneren van de handhavingsketen versterken. Ook kan het strafrecht bijdragen aan herstel van balans door het zodanig aanpakken van criminaliteit dat het overige handhavingingsinstrumentarium weer aan effectiviteit wint ten aanzien

van andere plegers of fenomenen. Echter, als de voorgaande handhavingsschillen niet adequaat functioneren, loopt het strafrecht het risico te verworden tot een stofzuiger die geacht wordt alle problemen op te lossen. Dat is gezien de schaarse en dure capaciteit ongewenst. Nu opsporing en vervolging steeds beter zicht krijgen op ernstige fraude en fraudeurs, is het van extra groot belang het strafrecht gericht in te zetten.