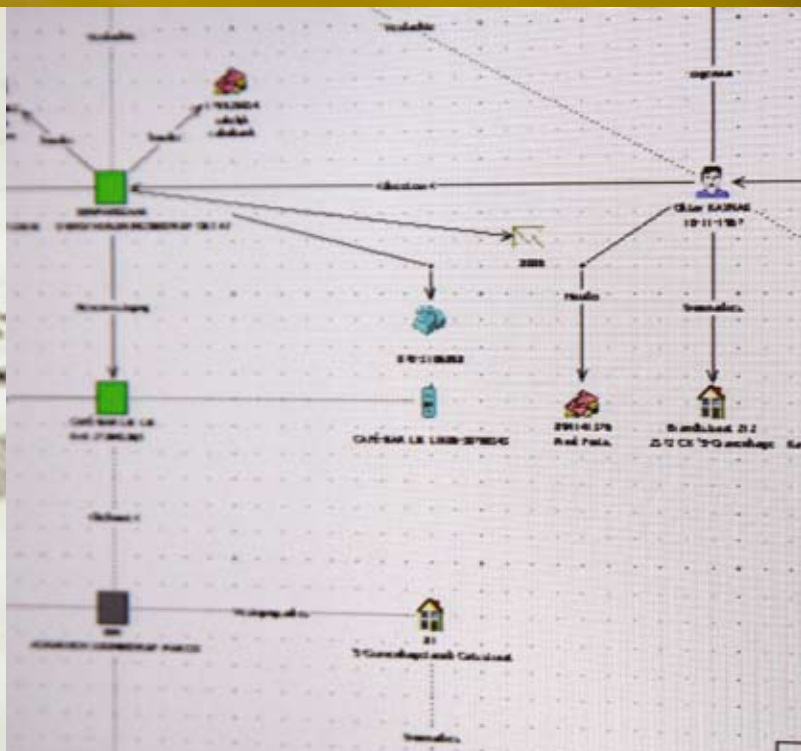
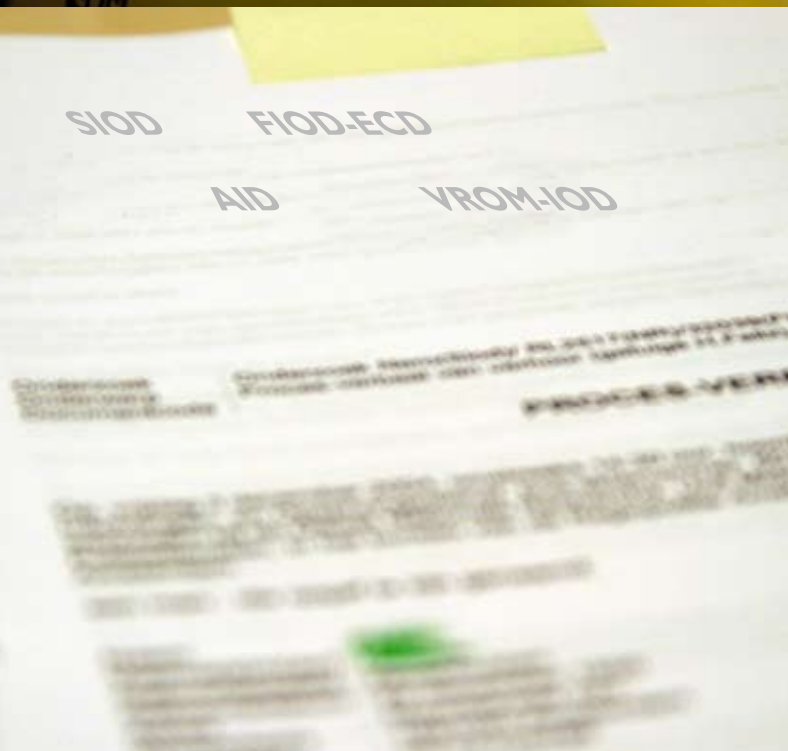


Fraude in Beeld

Deel 1

Samenvatting



P L A T F O R M

• • **B.O.D.** • • •

B I J Z O N D E R E

O P S P O R I N G S

D I E N S T E N



Aan: geadresseerde

27 maart 2007

Onderwerp: **Fraude in Beeld**

Geachte heer/mevrouw,

Graag bied ik u de rapportage 'Fraude in Beeld' aan, een sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar toekomstige fraude in Nederland. Het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten en het Functioneel Parket van het openbaar ministerie hebben in het voorjaar van 2005 opdracht gegeven voor dit onderzoek.

Waarom dit onderzoek?

De belangrijkste reden voor dit onderzoek is dat wij fraude meteen willen aanpakken als het ontstaat, liefst eerder zodat fraude kan worden voorkomen. De capaciteit van de vier bijzondere opsporingsdiensten is echter beperkt. Daarom is het belangrijk te weten waar fraude zou kunnen voorkomen. Met Fraude in Beeld is getracht daarin inzicht te krijgen. Het onderzoek wijst branches aan die mogelijk extra fraudegevoelig zijn. Het is dus niet gezegd dat of in welke mate de betrokken branches frauduleus zijn. In hoeverre er daadwerkelijk sprake is van fraude moet uiteraard blijken uit nader onderzoek. Hiervoor is een verdiepingsslag nodig. Het gaat namelijk om vernieuwend onderzoek op een relatief onontgonnen terrein met een onderzoeksmethode die nog verder ontwikkeld moet worden.

Aanpak van het onderzoek

Voor het onderzoek zijn ruim 1500 ondernemers bevraagd. Daarnaast is aan 395 fraude-experts gevraagd welke instrumenten zij inzetten en wat zij zelf zien als oorzaken van fraude. Voor de insteek van dit onderzoek is fraude geordend naar de branches waar fraude plaatsvindt. Particulieren komen slechts zijdelings in beeld. De meeste fraude speelt zich namelijk op zakelijk terrein af.

Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoekers van de vier bijzondere opsporingsdiensten (AID-DO, FIOD-ECD, SIOD, VROM-IOD), het Functioneel Parket en de Douane. Diverse externe deskundigen hebben hen tijdens het onderzoek advies gegeven. Verder hebben drie onafhankelijke wetenschappers naar de onderzoeksmethoden gekeken. Hun conclusie is dat deze methoden valide zijn maar in de toekomst verder ontwikkeld moeten worden. Fraude in Beeld is ook met die gedachte opgezet. Behalve dat we met dit onderzoek wilden weten hoe we fraude kunnen aanpakken, gaat het ons er ook om dat er een onderzoeksmethode ligt die we verder kunnen ontwikkelen en vaker kunnen gebruiken.

Belangrijkste uitkomsten

Nieuwe fraude-index

Voor het onderzoek is een nieuw instrument ontwikkeld: een gevalideerde fraude-index om branches te meten op hun fraudegevoeligheid. Per branche is een cijfer berekend. Een hoog cijfer wijst op een relatief hoog risico op fraude in de toekomst. Dit kan bijvoorbeeld een top-40 opleveren van branches waarvan verwacht kán worden dat de bijzondere opsporingsdiensten daar fraude aantreffen. Of de fraude-index inderdaad een goede indicatie geeft van toekomstige fraude per branche, weten we als de komende jaren de cijfers bekend worden van de werkelijk geconstateerde fraude.

Zijn ondernemers intrinsiek gemotiveerd?

De onderzoeken onder ondernemers en handhavers leveren als methodologisch instrument het ISMA-model op. Dit model verklaart hoe fraude/de neiging tot regelovertreding ontstaat. Uit het onderzoek blijkt dat er voor ondernemers vier factoren bepalend zijn voor regelovertreding: de Interne norm (de mate waarin het individu de neiging heeft tot (niet-)naleving), de Sociale norm (de indruk die men heeft over wat anderen in de relevante omgeving vinden en doen met betrekking tot de regelnaleving), de ervaren Mogelijkheden om regels te overtreden en Afschrikking. De interne norm is de belangrijkste. Er ontstaat vooral risico als ondernemers niet intrinsiek gemotiveerd zijn om wettelijke regels en voorschriften na te leven.

Instrumentenmix

Het onderzoek levert een instrumentenmix op voor de handhaving bij fraude. Het gaat om een getrapte handhaving van vier niveaus. Zijn er interne normen, dan kan de handhaving zich beperken tot het monitoren van nalevingsgedrag. Ontbreken interne normen maar zijn er wel sociale normen, dan zijn zachte handhavingsinstrumenten nodig. Ontbreken zowel de interne als sociale normen maar zien de ondernemers weinig mogelijkheden om de regels te overtreden, dan is het verstandig om te kiezen voor zachte dwangmiddelen. Pas op het vierde en laatste niveau moet worden gekozen voor afschrikking met bestuurs- of strafrecht. Welk instrument er wordt ingezet, hangt dus af van de situatie en is altijd maatwerk.

Fraudevoorspellers

De vertaling van criminologische theorieën naar fraude heeft indicatoren opgeleverd die als voorspellers van toekomstige fraude kunnen fungeren. Fraude in Beeld levert een aantal goede voorspellers op van fraude. Kort gezegd gaat het om: eerder geconstateerde regelovertreding, instabiliteit van het bedrijf (veel bedrijfsbeëindigingen, starters, bedrijven met een korte levensduur), crisis (-achtige verschijnselen als faillissementen, surseances van betalingen en schuldsaneringen) en de aanwezigheid van ex-fraudeurs met een zwakke binding.

Witte vlekken?

Fraude in Beeld levert verder profielbranches op. Dit zijn branches waarvan verondersteld mag worden dat er vergelijkbare fraudevormen kunnen voorkomen als in de branches die de bijzondere opsporingsdiensten al in het vizier hebben. De profielbranches kunnen duiden op witte vlekken in de handhaving. Ook hier geldt: hier hoeft niet per se fraude plaats te vinden. Dat zal moeten worden uitgezocht.

En nu?

Fraude in Beeld is een stap naar een efficiëntere en effectievere fraudebestrijding in Nederland. Het onderzoek levert nieuwe inzichten op maar bevestigt voor een deel ook wat we al wisten en laat zien dat de bijzondere opsporing op de goede weg is.

De resultaten uit Fraude in Beeld kunnen ook een aanleiding zijn voor handhavers om met branches in gesprek te gaan en samen met hen extra alert te zijn op mogelijke fraude. Bedrijven hebben evenzeer een verantwoordelijkheid en belang om de eigen positie te bespreken en te kijken naar de omvang van frauderisico's en welke maatregelen er genomen moeten worden ter verbetering. Uitgangspunt is het zelfregulerende vermogen van de branche.

Fraude in Beeld laat verder zien dat fraude het beste kan worden aangepakt door een combinatie van verschillende instrumenten. Het beste werken de instrumenten die zich richten op het bevorderen van interne en sociale normen. Dit leidt tot een zuinig gebruik van straf- en bestuursrecht. De keuze voor bepaalde instrumenten hangt af van de situatie en moet altijd op maat worden ingezet.

Tot slot: Fraude in Beeld is een stimulans voor de bijzondere opsporingsdiensten om verder te gaan samenwerken, ook met ketenpartners. Door kennis te delen is een integrale aanpak mogelijk en kan fraude in Nederland zo goed mogelijk worden aangepakt. Ieder departement en iedere bijzondere opsporingsdienst kan de resultaten op eigen wijze gebruiken. Dit is uiteraard mede afhankelijk van de ontwikkelingsfase waarin u zit als het gaat om risicoanalyse, themaselectie en nalevings- en interventiestrategieën.

Opbouw van de rapportage

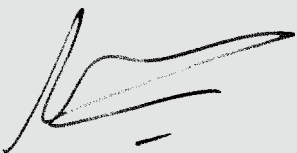
Fraude in Beeld bestaat uit drie delen:

deel 1 bevat een populair-wetenschappelijke samenvatting;

deel 2 bevat het volledige onderzoek, inclusief de methodologische onderbouwing;

deel 3 bevat een uitwerking van vijf thema's, ter illustratie.

Hebt u vragen over de rapportage, neem dan contact op met het secretariaat van het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten: platform-bod@minszw.nl.



N.A. Laagland,
voorzitter van het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten



P L A T F O R M



B I J Z O N D E R E

O P S P O R I N G S

D I E N S T E N

Fraude in Beeld

Deel I

Samenvatting

Voorwoord

Fraude in Beeld is de naam van een onderzoek naar fraude in het heden en in de toekomst. Het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten gaf in het voorjaar van 2005 een projectgroep opdracht een onderzoek uit te voeren met als centrale vraagstelling: “Waar gaat fraude, waarvoor de vier bijzondere opsporingsdiensten handhavingsbevoegd zijn, zich de komende jaren voordoen en welke aangrijpingspunten zijn er voor de handhaving om deze toekomstige fraude het hoofd te bieden?”

Binnen de bijzondere opsporingdiensten en het functioneel parket bestaat behoefte aan inzicht in de huidige stand van zaken met betrekking tot fraude en vooral in een beeld van wat op hen afkomt. Daarnaast is het een lang gekoesterde wens een onderzoeksinstrument te ontwikkelen om dit inzicht de komende jaren verder te verbeteren en te actualiseren.

Met dit onderzoek zet het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten een forse stap voorwaarts. Fraude in Beeld biedt met name een handvat voor beleidskeuzes om de handhavingscapaciteit zodanig in te zetten dat regelgeving (compliance) zo veel mogelijk wordt bevorderd. Naast de handhaving en de inzet van instrumenten als bestuurs- en strafrecht onderzoekt Fraude in Beeld daarom ook alternatieven.

In het onderzoek zijn verschillende groepen betrokken. Naast de bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket is ook een bredere groep van handhavers, afkomstig van een groot aantal diensten, en ondernemers ondervraagd. Daarnaast is er uiteraard intensief gebruikgemaakt van beschikbare kennis, gegevensbestanden en wetenschappelijke literatuur.

Het is evident dat fraude grote schade toebrengt aan de economie. Doordat malafide ondernemers geheel of gedeeltelijk niet voldoen aan verplichtingen neemt de collectieve lastendruk van het bonafide bedrijfsleven toe en kalft het zelfreinigende vermogen af. Effectieve bestrijding van fraude moet samen met het bedrijfsleven geschieden en zal indien succesvol een bijdrage leveren aan het tegengaan van corruptie en infiltratie van de onderwereld in de bovenwereld.

Dit is Deel I van de rapportage Fraude in Beeld, bedoeld voor politiek, bestuur en beleid. Hierin bevinden zich de belangrijkste resultaten van de onderzoeken, die integraal in Deel II zijn terug te vinden. Daarnaast bevat dit Deel I aanbevelingen voor beleid. In Deel III zijn enkele voorbeelden uitgewerkt om de toepasbaarheid van Fraude in Beeld te illustreren.

Met deze rapportage rondt het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten een intensief onderzoekstraject af, dat naar zijn stellige verwachting van grote waarde zal zijn voor effectieve fraudebestrijding in de toekomst.

Namens de bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket,

Nico Laagland,

voorzitter van het platform Platform Bijzondere Opsporingsdiensten



P L A T F O R M



B I J Z O N D E R E

O P S P O R I N G S

D I E N S T E N

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
1 Fraude en handhaving in beweging	5
1.1 Waarom Fraude in Beeld?	7
1.2 Trends	6
1.2.1 Visie op handhaving	6
1.2.2 De maatschappelijke omgeving	7
1.2.3 Gemeenschappelijke kennis	7
1.3 De doelen van Fraude in Beeld	8
1.3.1 Kennisontwikkeling	8
1.3.2 Methodiekontwikkeling	8
1.4 Onderzoeksvraag	8
1.5 De bruikbaarheid van Fraude in Beeld	8
1.6 Rapportageopbouw	9
1.6.1 Fraude in Beeld totaal	9
1.6.2 Opbouw Deel I	9
2 Afbakening van Fraude in Beeld	11
2.1 Fraude en fraudeurs	11
2.2 Handhaving en handhavers	12
3 Fraude in Beeld in samenhang	13
4 Fraude van nu	15
4.1 Onderzoeksvragen	15
4.2 Methode	15
4.3 Resultaat	15
4.4 Fraudeclusters	16
4.5 Conclusies	17
5 Verwachtingen van fraude	19
5.1 Onderzoeksvragen	19
5.2 Methode	19
5.2.1 Fraude-index	19
5.2.2 Profielbranches	20
5.2.3 Input voor onderzoek	20
5.3 Resultaat	20
5.3.1 Fraude-index	20
5.3.2 Profielbranches	21
5.3.3 Input voor onderzoek	21
5.4 Conclusies	23

6	Ondernemers over fraude	25
6.1	Onderzoeksvragen	25
6.2	Methode	25
6.2.1	Determinanten	25
6.2.2	Schalen	26
6.3	Resultaten	26
6.3.1	Determinanten van regelovertreding	26
6.3.2	Verschillen tussen clusters	27
6.4	Conclusies	27
7	Handhavers over fraude	29
7.1	Onderzoeksvragen	29
7.2	Methode	29
7.2.1	Handhavingsmodellen	29
7.2.2	Het onderzoek	29
7.3	Resultaten	30
7.4	Conclusies	31
8	Fraude in scenario's	33
8.1	Methode	33
8.2	Resultaten	34
8.2.1	Scenario 1: Vrijstaat Oranje	34
8.2.2	Scenario 2: Natuurlijk Nederland!	35
8.2.3	Scenario 3: Gekleurde werelden	36
8.2.4	Scenario 4: Wereldspel	37
8.3	Conclusies	38
9	Resultaten van Fraude in Beeld voor de handhaving	39
10	Conclusies en aanbevelingen	41
10.1	Conclusies	41
10.2	Aanbevelingen kennisontwikkeling	43
10.3	Aanbevelingen methodiekontwikkeling	43



HOOFDSTUK I

Fraude en handhaving in beweging

Handhavende instanties in Nederland beschikken over veel kennis van fraude. Ze wenden die kennis aan om in tal van sectoren (van de industrie tot de horeca en van de bouwnijverheid tot de landbouw) vele vormen van fraude (van illegale tewerkstelling tot fraude met groeihormonen en van het niet-afdragen van sociale premies tot het onterecht verkrijgen van huur- en zorgtoeslag) te signaleren en te bestrijden.

Met de kaderstellende visie op toezicht, getiteld 'Minder last, meer effect' (oktober 2005), kiest de overheid nadrukkelijk voor een meer selectieve, slagvaardige en samenwerkende handhavingsstrategie. De strafrechtelijke handhaving in het algemeen en de opsporing in het bijzonder zijn daar expliciet onderdeel van.

De vraag naar verdieping en verbreding van de kennis over fraude en de daarop gerichte handhaving is daarmee groeiende. De toename van het aantal onderzoeken hierover in de afgelopen jaren is daar een neerslag van¹. Het project Fraude in Beeld moet worden gezien als een volgende stap in die kennisontwikkeling.

Daarnaast voegt het resultaat van Fraude in Beeld nog iets anders toe. Een reeks van onderzoeken heeft een methodiek opgeleverd die bij herhaling kan worden gebruikt om fraude in de toekomst te duiden en biedt mogelijkheden om fraude effectiever te bestrijden en regelnaleving te bevorderen. Daarmee vormt het resultaat van Fraude in Beeld een belangrijk nieuw instrument voor handhavers om tot verdere kwaliteitsverbetering te komen.

1.1 Waarom Fraude in Beeld?

Aanleiding voor Fraude in Beeld is de koers van de bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket van het Openbaar Ministerie om te komen tot meer kwalitatieve handhaving. Dat betekent een proactieve houding, onder andere door gebruik te maken van informatiegestuurde handhaving, die resulteert in het aanpakken van de juiste zaken. Daarmee wordt tevens aansluiting gezocht bij de vele ontwikkelingen die gaande zijn op het gebied van het toezicht in relatie tot een effectievere handhaving.

Het belang van het optimaliseren van de handhaving is toegenomen. In de eerste plaats als gevolg van politieke en maatschappelijke druk. Het tijdperk van gedogen is voorbij.

In de tweede plaats omdat handhavende instanties over een beperkte capaciteit beschikken. Een mismatch tussen de vraag naar handhaving en het aanbod van handhaving kunnen zij zich niet veroorloven. Deze constatering noopt tot een betere onderbouwing van keuzes en tot meer creatieve oplossingen. Maar ook tot een meer integrale benadering van vraagstukken, fraudegebieden en fraudevormen, gericht op het bewerkstelligen van gewenste effecten.

In de derde plaats is de meetbaarheid van effecten belangrijker geworden. Op handhavingsterrein vertaalt die behoefte zich in onder meer het programma 'Rijk aan handhaving'. Programmatisch handhaven stelt een risico- en effectgerichte aanpak van fraude en andere criminaliteit centraal, door gebruik te maken van verschillende handhavingsmodaliteiten. Ook de ontwikkeling van nalevingsstrategieën en interventiestrategieën zijn een nadrukkelijk antwoord op de toegenomen behoefte aan effectmeting.

¹ De rapportage *Fraude in Beeld* bestaat uit drie delen. Ten behoeve van de leesbaarheid van dit eerste deel bevinden literatuurverwijzingen zich in Deel II en Deel III.

In de vierde plaats is samenwerking een overheidsbreed thema. Samenwerking tussen departementen, tussen het Rijk en decentrale overheden, tussen de overheid en andere ketenpartners. Samenwerking vereist een integrale benadering, die grenzen en belemmeringen wegneemt. Het programma 'Andere Overheid' is een uiting van de behoefte aan meer samenwerking.

Tot slot geeft Fraude in Beeld input aan beleidsmatige keuzes, zoals de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten vereist.

Het project Fraude in Beeld heeft plaatsgevonden in opdracht van het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten. Dat liet een projectteam een reeks sociaalwetenschappelijke onderzoeken doen. Het projectteam bestond uit onderzoekers afkomstig van de AID-DO, de FIOD-ECD, het functioneel parket, de SIOD, de VROM-IOD en de Douane.

Doordat de onderzoekers zelf werkzaam zijn bij handhavende instanties waren zij goed in staat om in de onderzoeks-aanpak aspecten van zowel theorie als praktijk een plaats te geven. Een ander voordeel van deze aanpak is een betere borging van de resultaten van Fraude in Beeld. De kennis over de methodiek is hiermee aanwezig binnen de handhavingswereld. Dat gegeven verhoogt de bruikbaarheid en de mogelijkheden om tot verdere verbetering en verdieping van de ontwikkelde methodiek te komen. Deze bruikbaarheid en mogelijkheden tot doorontwikkeling beperken zich overigens niet tot de bijzondere opsporingsdiensten, maar gelden ook voor andere handhavende instanties.

De gehanteerde onderzoeksmethodiek in Fraude in Beeld is voorgelegd aan drie wetenschappers: prof. dr. H.G. van de Bunt, hoogleraar Criminologie (in samenwerking met de heer drs. W.J. Verhoeven) van de Erasmus Universiteit Rotterdam, prof. dr. H. Elffers, senior onderzoeker aan het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving en tevens hoogleraar Rechtspsychologie aan de faculteit Rechten van de Universiteit Antwerpen en prof. dr. N.D. de Graaf, hoogleraar Empirische Sociologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Conclusie van deze wetenschappers is dat Fraude in Beeld meetinstrumenten heeft ontwikkeld die over het algemeen valide zijn, maar die in de toekomst verder ontwikkeld kunnen worden. Een aantal opmerkingen van deze wetenschappers is reeds verwerkt in Deel II.

Gedurende het onderzoek Fraude in Beeld is tevens opbouwende kritiek ontvangen van prof. dr. A.B. Hoogenboom, hoogleraar Forensic Business Studies van Universiteit Nyenrode, prof. dr. mr. M. Pheijffer RA, directievoorzitter Stichting NIVRA-Nyenrode en prof. dr. C.J.C.F. Fijnaut, hoogleraar Rechtsvergelijking Universiteit Tilburg.

1.2 Trends

Naast de hiervoor al genoemde veranderde visie op handhaving zijn er nog twee belangrijke trends te noemen: de veranderende maatschappelijke omgeving en de behoefte bij handhavende instanties aan gemeenschappelijke kennis over fraude.

1.2.1 Visie op handhaving

Van oudsher staat handhaving in het teken van controle, toezicht en het opsporen en bestraffen van regelovertreding. Het succes van de handhaving was af te meten aan het aantal correcties, boetes, veroordelingen of andere corrigerende maatregelen.

In de loop van de jaren tachtig verschoof het accent van het bestraffen van regelovertreding naar het stimuleren van regelnaleving. Daarmee werd het aanzienlijk lastiger het succes van handhaving te meten. Duiden meer bestraffingen op betere handhaving, omdat meer overtreders worden gepakt? Of duiden meer bestraffingen op slechtere handhaving, omdat 'kennelijk' minder mensen regels naleven?

Bovendien rees de vraag of het traditionele handhavingsinstrumentarium (het toepassen van bestuursrecht en strafrecht) wel geschikt was om aan het bijgestelde doel van handhaving – richting het voorkómen van regelovertreding – tege-moet te komen. Criminologische, economische en psychologische onderzoeken hebben aangetoond dat dit slechts in beperkte mate het geval is.

Aan het handhavingspalet werden alternatieve instrumenten toegevoegd (zoals convenanten afsluiten, informatieverstrekking en 'compliance assistance'), zodat beter werd voldaan aan het handhavingdoel 'bevorderen van regelnaleving'. Althans: dat was – en is – de veronderstelling. Over de feitelijke bijdrage van alternatieve instrumenten, naast de traditionele, aan regelnaleving is weinig kennis voorhanden.

De verschuiving naar meer proactieve, meer op preventie gerichte handhaving vraagt om een antwoord op de vraag waar regelovertreding het meest waarschijnlijk gaat plaatsvinden. Alleen dan kunnen handhavingsinstrumenten immers effectief worden ingezet. In plaats van repressief te reageren op geconstateerde overtreding gaat het nu immers ook om gericht preventief handelen, zodat regelovertreding wordt voorkomen. Dit vraagt om meer kennis over wie in de nabije toekomst met een meer dan gemiddelde kans regels gaat overtreden en waar die potentiële regelovertreders zijn te vinden.

1.2.2 De maatschappelijke omgeving

Niet alleen inzichten in de wereld van de handhavers veranderen, de wereld zelf verandert eveneens. Wat daarvan de gevolgen zijn, is niet eenvoudig te voorspellen, al was het maar omdat over de veranderingsrichting verschillende inzichten bestaan. De veel genoemde individualisering van de samenleving kan ertoe leiden dat mensen zich minder gebonden voelen aan gemeenschappelijke normen en waarden en zich gemakkelijker overgeven aan regelovertreding in het algemeen of fraude in het bijzonder. Maar of de individualisering op de wat langere termijn inderdaad doorzet en of mensen zich daarbij gemakkelijker overgeven aan regelovertreding, is maar de vraag. Hetzelfde geldt voor fenomenen als informalisering, informatisering, internationalisering en intensivering. De informalisering van de samenleving maakt mensen minder gevoelig voor hiërarchie, hetgeen mensen wellicht minder gehoorzaam maakt. Informatisering maakt nieuwe vormen van fraude mogelijk, maar tegelijkertijd ook nieuwe vormen van fraudebestrijding. Internationalisering biedt nieuwe mogelijkheden voor fraude door illegale activiteiten buiten het zicht van nationale handhavers te houden. Tegelijkertijd internationaliseert de handhaving eveneens. Intensivering kan onder andere leiden tot steeds extremere vormen van fraude en tot steeds gewelddadiger interactie tussen fraudeurs en handhavers.

Al met al voltrekken zich trends die vooralsnog niet tot een eenduidig beeld leiden van de samenleving op de langere termijn en dus ook niet van de meest effectieve inrichting van handhaving. Dat neemt niet weg dat het mogelijk én zinvol kan zijn om de toekomst nu gestructureerd te verkennen. Aan de hand van toekomstscenario's kunnen de bijbehorende consequenties voor de inrichting van het handhaving apparaat worden doordacht en waar mogelijk aanpassingen worden voorbereid.

1.2.3 Gemeenschappelijke kennis

Met de toenemende complexiteit van de wereld lijken enkelvoudige oplossingen niet langer te volstaan. Wanneer handhavende instanties zich te zeer beperken tot de specifieke terreinen waartoe zij bevoegd zijn, bestaat het risico dat het totaal niet in beeld komt. Een krachtenbundeling, van toezicht tot en met opsporing en vervolging, is noodzakelijk.

Hoewel de bijzondere opsporingsdiensten over veel informatie beschikken, constateren ze de laatste jaren dat de handhaving kan worden verbeterd door informatie beter te delen, om zo de kennispositie te versterken.

Het delen van kennis, door de bijzondere opsporingsdiensten én hun ketenpartners, maakt een integrale aanpak mogelijk en geeft daarmee een completer beeld van de fraudeomvang, van de 'vindplaatsen' van fraude en van vormen van fraude.

Daarnaast draagt het delen van de kennis over de effecten van ingezette handhavingsinstrumenten bij aan de doeltreffendheid van de handhaving. Het is de vraag of het bij een bijzondere opsporingsdienst aanwezige instrumentarium in alle gevallen het meest effectief is. Ook bij andere diensten (inspectiediensten, beleidsafdelingen, andere overheden) zijn nuttige instrumenten te vinden. Kennis daarover moet systematisch in kaart worden gebracht. De aangestipte toename van de complexiteit van de wereld en van de fraude vraagt om bundeling van krachten en kennis in de keten (van toezicht tot aan opsporing en vervolging) en bundeling van krachten over afzonderlijke ketens heen (tussen opsporingsdiensten en de verschillende toezichthouders).

1.3 De doelen van Fraude in Beeld

Het project Fraude in Beeld kent twee doelen. Het eerste doel is kennisontwikkeling. Het tweede is methodiekontwikkeling.

1.3.1 Kennisontwikkeling

Het genereren en bundelen van samenhangende kennis over fraudegebieden, fraudevormen en over de wijze waarop de overheid effectief kan bijdragen aan de bestrijding van fraude, is het eerste hoofddoel².

Dit betekent het voorzien in de groeiende behoefte aan kennis over de vraag waar regelovertreding in de nabije toekomst het meest waarschijnlijk is, over de vraag naar determinanten van regelovertreding, naast de opbouw van kennis over de doeltreffendheid van de verschillende handhavinginstrumenten. Bovendien is het zinvol om op basis van toekomstscenario's voor de langere termijn de opgedane kennis van nu te relateren aan mogelijke maatschappelijke ontwikkelingen van de toekomst.

De resultaten van Fraude in Beeld kunnen dienen als basis voor strategische beleidskeuzes bij het voorkomen, beheersen en bestrijden van fraude.

1.3.2 Methodiekontwikkeling

Een onderzoek als Fraude in Beeld is nooit eerder uitgevoerd. Het tweede doel is een methodiek te ontwikkelen die bij herhaling (periodiek) kan worden gebruikt om thema's te bepalen, te exploreren en te prioriteren. Juist deze mogelijkheid tot herhalen geeft aan Fraude in Beeld een hoge gebruikswaarde voor nader onderzoek en nadere toepassingen door de bijzondere opsporingsdiensten en hun ketenpartners. Op die manier levert Fraude in Beeld een methode op waarmee diensten een actueel beeld kunnen genereren van frauderisico's op brancheniveau. Dit verhoogt de effectiviteit van de handhaving.

1.4 Onderzoeksvraag

De centrale vraag van Fraude in Beeld luidt: Waar gaat fraude, waarvoor de vier bijzondere opsporingsdiensten handhavingsbevoegd zijn, zich de komende jaren voordoen en welke aangrijpingspunten zijn er voor de handhaving om deze toekomstige fraude het hoofd te bieden?

Deze centrale onderzoeksvraag is onder te verdelen in drie hoofdvragen:

1. Wat zijn de belangrijke (toekomstige) fraudegebieden?
2. Binnen welke van de belangrijke toekomstige fraudegebieden kan overheidsoptreden bijdragen aan het stimuleren van regelnaleving en/of het ontmoedigen van regelovertreding dan wel het ontwijken van regels?
3. Hoe kunnen de resultaten van Fraude in Beeld worden gebruikt en toegepast in de handavings- en beleidspraktijk?

Voor beantwoording van deze hoofdvragen is een reeks van op elkaar aansluitende onderzoeken gedaan. Daarnaast zijn enkele thema's uitgewerkt, die de gebruiksmogelijkheden van Fraude in Beeld illustreren.

1.5 De bruikbaarheid van Fraude in Beeld

In Fraude in Beeld zijn de ongeveer 1200 branches die Nederland volgens de Kamer van Koophandel telt, onder andere gerangschikt op een fraude-index, geclusterd op basis van diverse kenmerken en bevraagd door middel van enquêtes³.

Daarmee reikt Fraude in Beeld inzichten aan voor innovatieve en effectieve handhaving, en kan elke dienst met behulp van de ontwikkelde methodiek eigen onderzoeksvragen beantwoord krijgen en vervolgens gerichte acties ondernemen.

De hoofdvragen die met behulp van de methodiek van Fraude in Beeld zijn te beantwoorden, zijn:

- Waar vindt fraude plaats?
- Wat voor fraude vindt plaats?
- Waarom vindt fraude plaats: wat zijn determinanten van regelovertreding?
- Wat is het handavingsdoel?
- Welke aanpak is het meest effectief?
- Wie pakt de fraude aan?

2 Fraudegebieden zijn clusters van onderscheidende vormen van fraude en de economische gebieden (sectoren/branches) waar deze fraudes vooral plaatsvinden.

3 Fraude-index: een in Fraude in Beeld ontwikkelde methodiek om de kans op het constateren van fraude in de nabije toekomst te schatten.

Een dienst (of samenwerkende diensten) kan (kunnen) bijvoorbeeld vragen in welke branches zich een bepaalde fraude-methodiek bovengemiddeld voordoet. Een andere dienst wil daarentegen een nieuw aandachtsgebied benoemen voor de komende periode. En weer een andere dienst wil weten wat te doen bij een crisis. Ieder (handhavings)vraagstuk kan op verschillende manieren worden benaderd. Hier wordt de meerwaarde van Fraude in Beeld zichtbaar: met behulp van de ontwikkelde methodiek kan een dienst kiezen fraude of het handhavingsvraagstuk op diverse wijzen benaderen. Om de bruikbaarheid van Fraude in Beeld voor de aanpak van een thema te illustreren zijn in Deel III van de rapportage van Fraude in Beeld enkele thema's nader uitgewerkt. Deze voorbeelden laten zien hoe Fraude in Beeld concreet resultaten kan opleveren en kan bijdragen aan een effectieve handhavingspraktijk.

1.6 Rapportageopbouw

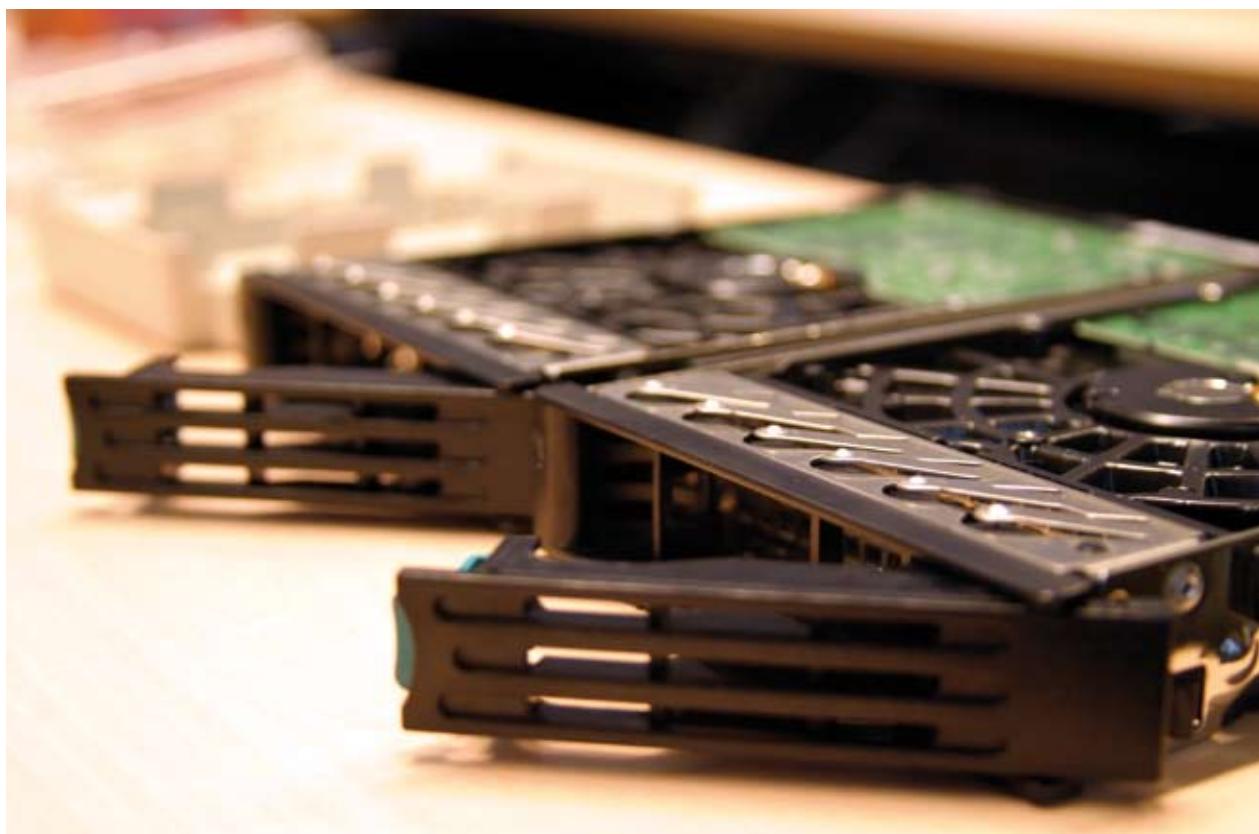
1.6.1 Fraude in Beeld totaal

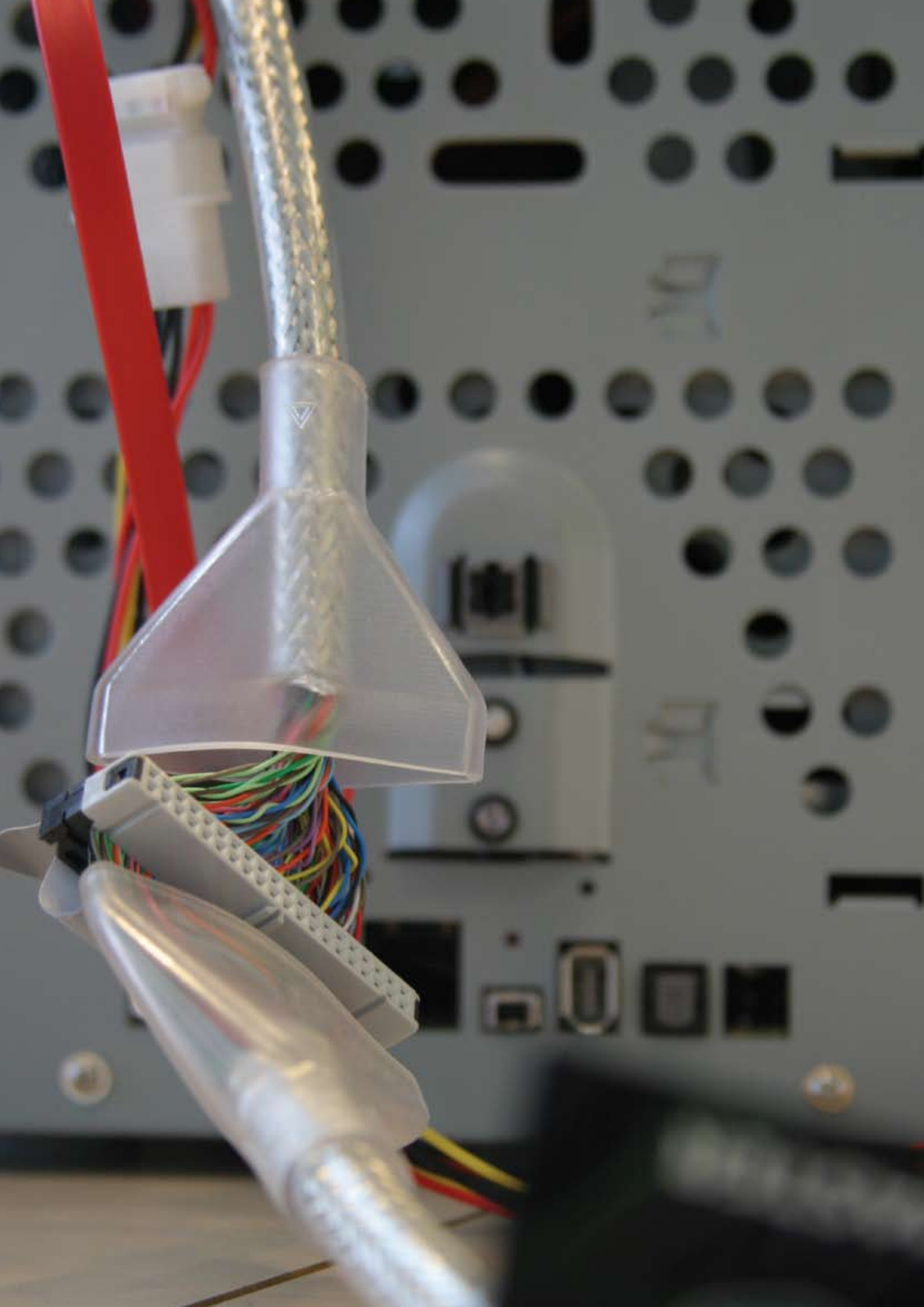
De rapportage van Fraude in Beeld bestaat uit drie delen. Voor u ligt het eerste deel. Dit bevat de belangrijkste bevindingen van de onderzoeken die voortvloeien uit de centrale onderzoeksvraag. Tegelijkertijd beschrijft dit Deel I de onderzoeks aanpak en de wijze waarop de deelonderzoeken met elkaar in verband staan. Aldus wordt een beeld geschetst van de ontwikkelde methodiek.

Tot slot staan in Deel I aanbevelingen en bruikbaarheid van de resultaten centraal. Deel II van Fraude in Beeld voorziet in een verantwoording, beschrijft de resultaten en bespreekt de implicaties hiervan voor kennis- en methodiekontwikkeling en handhaving. Deel III van Fraude in Beeld gaat ter illustratie in op een aantal nader onderzochte thema's.

1.6.2 Opbouw Deel I

Dit Deel I is in de eerste plaats bedoeld voor politiek, bestuur en beleid. Na deze inleidende tekst volgen enkele kanttekeningen bij het onderzoek. Daarna wordt de samenhang tussen de verschillende deelonderzoeken weergegeven. Vervolgens beschrijft Deel I de opbrengsten van de onderzoeken zelf. Na de beschrijving van de onderzoeksresultaten volgen conclusies en aanbevelingen voor beleidsmakers.







HOOFDSTUK 2

Afbakening van Fraude in Beeld

Fraude in Beeld is, zoals gebruikelijk bij onderzoek, gebaseerd op een aantal vooronderstellingen, definities, selecties uit ander wetenschappelijk onderzoek, wetenschappelijke theorieën en methodische keuzes. Hier wordt ingegaan op de uitgangspunten, de afbakening en de beperkingen van Fraude in Beeld. Daarnaast volgen enkele opmerkingen over (de consistentie van) de gekozen onderzoeksmethodieken.

2.1 Fraude en fraudeurs

Fraude is een containerbegrip waarachter talloze gedragingen schuilgaan. Aandelenhandel met voorkennis is een vorm van fraude. Het niet-afdragen van belastingen en sociale premies is fraude, evenals het maken van prijsafspraken met de concurrent en het niet volgens voorwaarden benutten van subsidies. Om het begrip fraude in het kader van Fraude in Beeld te operationaliseren, is gekozen voor een aantal uitgangspunten en afbakeningen.

1. Fraude in Beeld neemt dat wat al bekend is over fraude als startpunt. De inzichten die men heeft ontwikkeld binnen de handhaving zijn daarvoor een belangrijke bron, evenals wetenschappelijke literatuur.
2. Fraude in Beeld heeft er bewust voor gekozen geen eenduidige definitie te formuleren van fraude. Fraude is een containerbegrip en over definities zijn lange discussies te voeren. Om die te omzeilen, is er van uitgegaan dat handhavers weten wat fraude is. Verondersteld is dat handhavers, als ervaringsdeskundigen bij uitstek, in staat zijn gedragingen al dan niet als frauduleus te identificeren. Alle gedragingen die zij binnen het kader van dit onderzoek als fraude benoemen, zijn in Fraude in Beeld betrokken. Hierdoor richtte Fraude in Beeld zich op een groot aantal zeer diverse vormen van fraude.

De vooronderstelling dat handhavers kunnen differentiëren tussen gedragingen die wel of niet als fraude zijn aan te merken, geldt in mindere mate voor de respondenten die niet als handhaver werkzaam zijn: de ondernemers. De bij het onderzoek betrokken ondernemers is als begripsbepaling meegegeven dat het gaat om het verwijtbaar niet, onvolledig of onjuist behandelen van gegevens in het kader van wet- en regelgeving waarvoor de vier bijzondere opsporingsdiensten taken en rollen vervullen. Benadrukt is dat het gaat om wetten en regels die behoren tot de domeinen van de betrokken vakdepartementen, veelal in combinatie met wetten en regels van het ministerie van Justitie. Het gaat voorts om gedragingen die als oogmerk of gevolg hebben het verminderen of tenietdoen van een plicht (nadeel) of het ontstaan of vergroten van een recht (voordeel). Gedragingen die de ondernemers hebben genoemd maar die hieraan niet voldeden, zijn niet meegenomen in Fraude in Beeld.

3. Het zijn personen die fraude plegen. Fraude in Beeld richt zich in zoverre het om personen gaat, vooral op ondernemers en daarnaast richt het zich op niet-natuurlijke personen (rechtspersonen). De belangrijkste reden hiervoor is dat het overgrote deel van de fraudes in opsporingszaken waarmee de bijzondere opsporingsdiensten te maken krijgen, zich afspeelt in de zakelijke context. Particulieren, niet-ondernemers, komen slechts zijdelings in beeld. Fraude in Beeld onderzoekt in hoeverre psychologische mechanismen, zoals interne norm en afschrikking, gezamenlijk en in combinatie met kenmerken van de omgeving en de handhaving, gerelateerd zijn aan de neiging van ondernemers om regels al dan niet na te leven.

4. Fraude in Beeld kiest bij het ordenen van fraude en fraudeurs voor de standaardindeling naar economische activiteit, dat wil zeggen een branche-indeling. Deze keuze vloeit voort uit criminologisch-theoretische noties, die een sterk verband signaleren tussen het gedrag van mensen – regels naleven dan wel overtreden – en de voor hen relevante omgeving. De branche is in dit onderzoek aangemerkt als de relevante omgeving van de ondernemer. Ondernemers organiseren zich vaak in brancheverenigingen, die informatie verstrekken en specifieke branchebelangen behartigen.

Omdat Fraude in Beeld branches als relevante omgeving kiest, is de 'onderwereld' niet in de onderzoeken betrokken, voor zover zij zich niet in de bovenwereld manifesteert. Verder zijn de mogelijke invloeden van andere omgevingen (het gezin, de vriendenkring, de buurt) weliswaar niet geheel buiten beeld gebleven, maar wellicht onderbelicht.

5. De branchegegevens die Fraude in Beeld gebruikt, zijn uitsluitend branchegegevens waarover de Belastingdienst beschikt. Praktische overwegingen lagen hieraan ten grondslag. De Belastingdienst beschikt over gegevens over alle branches. Een aantal van de gegevens heeft betrekking op algemene ontwikkelingen/indicatoren, en hebben als zodanig geen invloed op de onderzoeksresultaten. Soms zijn echter wel resultaten van bijvoorbeeld controles gebruikt. Omdat echter de Belastingdienst verreweg de grootste organisatie is, zal de invloed van controleresultaten van andere diensten slechts een betrekkelijk geringe invloed hebben.
6. Aangenomen is dat noties uit criminologische theorieën zich laten vertalen naar fraude, hoewel deze theorieën zich doorgaans niet specifiek op fraude richten.
7. Voor het construeren van de fraudeclusters⁴ is uitgegaan van onderscheidende kenmerken van fraudes. Fraudes die door de bijzondere opsporingsdiensten zijn benoemd als vóórkomend in alle branches, hebben geen onderscheidend vermogen.

2.2 Handhaving en handhavers

Ook met betrekking tot handhaving zijn voor Fraude in Beeld enkele opmerkingen te plaatsen.

1. Fraude in Beeld verstaat onder handhaving die door de overheid wordt uitgevoerd datgene wat de overheid doet om regelnaleving te bevorderen. Er is ook handhaving die door burgers en ondernemingen zelf wordt uitgevoerd, ook wel sociale controle genoemd. Een instrument om regelnaleving te bevorderen is de strafrechtelijke aanpak van fraude. Dit is bij uitstek het werkterrein van de bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket. In Fraude in Beeld wordt strafrechtelijke aanpak gezien als een van de instrumenten in de gereedschapskist van de overheid. Er zijn echter meer instrumenten waarmee door de overheid regelnaleving kan worden gestimuleerd.
2. In het onderzoek onder handhavers (zie hoofdstuk 7) zijn ongeveer 400 fraude-experts bevraagd, werkzaam bij een groot aantal handhavende instanties. Deze experts zijn geselecteerd door de vier bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket. Het onderzoek kan een vertekend beeld geven door instanties die zich vooral met opsporen bezighouden te laten bepalen wie experts zijn. Handhaving is immers meer dan opsporen alleen. Het onderzoek richt zich in meerdere mate op experts die denken vanuit het repressieve kader. Dit heeft consequenties voor de uitkomsten.
3. Het onderzoek gaat in op de percepties van handhavers. Deze percepties hoeven niet altijd overeen te komen met de feiten. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een gevonden relatie tussen een bepaald handhavingsinstrument en een bepaald doel uitsluitend bestaat vanuit het perspectief van de handhavers.

4 Combinaties van fraudevormen en -methodieken en branches.



P L A T F O R M
B **O** **D**
B I J Z O N D E R E
O P S P O R I N G S
D I E N S T E N

HOOFDSTUK 3

Fraude in Beeld in samenhang

In het kader van Fraude in Beeld is een reeks van onderzoeken gedaan die direct met elkaar in verband staan. Juist in de verbinding tussen de onderzoeken ontstaat het antwoord op de centrale onderzoeksvraag van Fraude in Beeld én ontstaat de methodiek die bij herhaling kan worden gebruikt en die van belang is voor de toepasbaarheid en verdere verbetering hiervan in de toekomst.

Wat, waarom en hoe

De onderzoeken van Fraude in Beeld zijn in te delen naar de wat-vraag, de waarom-vraag en de hoe-vraag. Een aantal onderzoeken beantwoordt de vraag wat de belangrijkste vormen van fraude zijn die zich voordoen of gaan voordoen en wat de determinanten zijn van het al dan niet naleven van regels. Een ander deel beantwoordt de vraag hoe de handhaving kan worden ingericht op effectieve bestrijding van fraude, nu en in de toekomst.

Onderzoek 1. Fraude van nu

Centrale vragen: Wat zijn de belangrijke fraudes waarop de diensten zich richten en in welke branches doen deze fraudes zich volgens de diensten vooral voor?

Gevolgde methode: vragenlijst voorgelegd aan de managementteams van elk van de bijzondere opsporingsdiensten.

Belangrijkste resultaten: gemeenschappelijk beeld van de fraudevormen en -methodieken waarop de vier bijzondere opsporingsdiensten zich richten en een beeld van de branches waarin deze verschillende fraudes zich volgens de diensten vooral afspelen. Tot slot resulteert dit onderzoek in een ordening van fraude naar de branches waarbinnen deze zich volgens de diensten vooral voordoen: de zogenoemde fraudeclusters.

Input voor: onderzoek 2 en 5.

Onderzoek 2. Verwachtingen van fraude

Centrale vragen: In welke branches is fraude in de komende jaren het meest waarschijnlijk? Welke profielbranches zijn te onderscheiden?⁵ Welke fraudeclusters, bijbehorende profielbranches en overige branches dienen in de hierna volgende onderzoeken van Fraude in Beeld te worden meegenomen?

Gevolgde methode: analyse van gegevensbestanden op brancheniveau, toepassing van criminologische theorieën met betrekking tot deze gegevens.

⁵ Profielbranches zijn niet eerder geïdentificeerde branches: branches die een vergelijkbaar profiel kennen als de branches in de fraudeclusters, maar in onderzoek 1 (Fraude van nu) weinig of niet zijn aangewezen door de bijzondere opsporingsdiensten.

Belangrijkste resultaten: een ordening van branches naar verwachte kans dat handhavers er in de nabije toekomst fraude kunnen constateren; een fraude-index: deze kan bijdragen aan de selectie van branches die in aanmerking komen voor nadere aandacht van de diensten; identificatie van profielbranches.

Input voor: onderzoeken 3, 4 en 5.

Onderzoek 3. Ondernemers over fraude

Centrale vragen: Welke determinanten dragen (gezaamenlijk) het sterkst bij aan het verklaren van de neiging tot regelovertreding bij ondernemers? In hoeverre verschillen fraudeclusters in de samenhang tussen deze determinanten en de neiging tot regelovertreding?

Gevolgde methode: telefonische enquête onder directeuren/eigenaren van kleine, middelgrote en grote ondernemingen die actief zijn in branches die horen bij de fraudeclusters en directeuren/eigenaren afkomstig uit branches die juist laag scoorden op de fraude-index.

Belangrijkste resultaten: een verklarend model (het ISMA-model) voor de neiging tot regelovertreding⁶. Dit model kan bijdragen aan de keuze van interventiestrategieën bij het stimuleren van regel naleving of het tegengaan van regelovertreding door ondernemers.

Input voor: onderzoek 4 en 5, beleidsaanbevelingen.

Onderzoek 4. Handhavers over fraude

Centrale vragen: Welke instrumenten zijn het meest effectief in het stimuleren van regel naleving of het ontmoedigen van regelovertreding? In hoeverre verschillen clusters in de effectiviteit van de inzet van deze instrumenten? Welke typen handhavingsdoelen kunnen worden onderscheiden? Welke typen (of categorieën) handhavingsinstrumenten zijn te onderscheiden? Wat zijn de factoren die ten grondslag liggen aan de instrumentkeuze van handhavers?

Gevolgde methode: vragenlijst via een internetsite onder handhavers.

Belangrijkste resultaten: een beeld van de doelen van handhavers bij hun aanpak van fraude; indeling van handhavingsinstrumenten; inzicht in factoren die ten grondslag liggen aan de instrumentkeuze van handhavers; kennis van de (clusterspecifieke) effecten die handhavers denken te bereiken met de inzet van specifieke handhavingsinstrumenten.

Input voor: onderzoek 5 en beleidsaanbevelingen.

Onderzoek 5. Fraude in scenario's

Centrale vragen: Hoe zou de toekomst zich kunnen ontwikkelen en welke consequenties zou dat kunnen hebben voor de ontwikkeling van fraude en de aanpak ervan?

Gevolgde methode: scenariostudie.

Belangrijkste resultaten: vier toekomstscenario's met beeld van fraudes en mogelijke effectieve aanpakken.

Input voor: beleidsaanbevelingen.

Ten slotte zijn enkele thema's uitgewerkt die de gebruiksmogelijkheden van Fraude in Beeld illustreren.

⁶ Deze afkorting verwijst naar de vier factoren waaruit het model bestaat: Interne norm, Sociale norm, Mogelijkheden voor regelovertreding en Afschrikking.



P L A T F O R M



B I J Z O N D E R E

O P S P O R I N G S

D I E N S T E N

HOOFDSTUK 4

Fraude van nu

Opsporingsdiensten over de huidige fraudepraktijk

Dit hoofdstuk beschrijft in welke sectoren en branches fraude, gezien vanuit hun werkterrein, volgens de bijzondere opsporingsdiensten meer voorkomt dan in andere en welke fraudevormen dominant zijn. Het beschrijft dus het wat, waar, hoe en waarom van fraude. Het ordent hiertoe fraudevormen en -methodieken waarop de vier bijzondere opsporingsdiensten zich richten in samenhang met de (relevante) omgeving waar fraude voorkomt. De samenhang tussen fraudegevoelige branches en de onderscheiden fraudevormen leidt tot negen zogenoemde fraudeclusters.

4.1 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt: Wat zijn de belangrijke fraudes waarop de diensten zich richten en in welke branches doen deze fraudes zich volgens de diensten vooral voor?

4.2 Methode

Het onderzoek vond plaats onder de vier bijzondere opsporingsdiensten. Aan de managementteams van de bijzondere opsporingsdiensten werd een vragenlijst voorgelegd. Het functioneel parket is ook gevraagd een vragenlijst in te vullen, maar het gaf aan dat het zich op alle fraudes richt en alle fraudes in beginsel even belangrijk te vinden. Het invullen van de vragenlijst was vanuit dat perspectief niet mogelijk.

Vanwege de noodzakelijke afbakening werd het onderzoek niet uitgevoerd onder een groter aantal handhavingsorganisaties. Verondersteld is dat de bijzondere opsporingsdiensten over relevante kennis beschikken om de onderzoeksvragen afdoende te beantwoorden. In het onderzoek werd hiërarchie aangebracht tussen hoofdcategorieën van fraude, fraudevormen en fraudemethodieken. Bij een hoofdcategorie behoren meerdere vormen van fraude. En onder fraudevormen zijn meerdere fraudemethodieken te onderscheiden.

4.3 Resultaat

De diensten werd allereerst gevraagd op welke hoofdcategorieën van fraude zij zich richten. Tabel 4.1 geeft een overzicht van de resultaten.

Tabel 4.1 Fraudehoofdcategorieën per bijzondere opsporingsdienst

	I	II	III
AID-DO	Fraude op het gebied van voedselveiligheid	Fraude op het gebied van natuur en milieu	Subsidiefraude
FIOD-ECD	Belastingfraude	Financieel-economische fraude	Fraude met goederen
SIOD	Arbeidsmarktfraude	Socialezekerheidsfraude	Instrumentele fraude
VROM-IOD	Milieufraude	Subsidiefraude	Integriteitsfraude

De fraudevormen die de bijzondere opsporingsdiensten binnen deze hoofdcategorieën onderscheiden, staan in tabel 4.2

Tabel 4.2 *Belangrijkste fraudevormen per bijzondere opsporingsdienst*

AID-DO	FIOD-ECD	SIOD	VROM-IOD
Fraude met groeihormonen (illegale groeibevorderaars)	Fraude met directe belastingen	Illegale tewerkstelling	Fraude in analyses/ bij monsterneming
Fraude met diervoeders	Fraude met indirecte belastingen	Uitbuiting (incl. mensenhandel en -smokkel)	Fraude bij certificering/ classificering
Fraude met dierlijke meststoffen ⁷	Jaarrekeningenfraude	Georganiseerde uitkeringsfraude	Huursubsidie-/ toeslagenfraude
Fraude met bestrijdingsmiddelen	Fraude op het gebied van integriteit	Subsidiefraude	Fraude met maatschappelijk kapitaal
Fraude met bedreigde dieren en plantensoorten	Binnen- en buitenbeursfraude	Premiefraude ⁸	Fraude ter verkrijging van beschikkingen
Fraude met EU-subsidies	Fraude omtrent veiligheid, gezondheid, economie en milieu (VGEM-fraude)	Identiteitsfraude	Fraude ter verkrijging van VROM-subsidies

Binnen de zes genoemde fraudevormen onderscheidt de AID-DO achtentwintig specifieke fraudemethodieken en zes verschillende sectoren waar de fraudemethodieken voorkomen.

De FIOD-ECD noemt verscheidene fraudes die in alle sectoren voorkomen. Vaak noemt de dienst daarbij specifieke sectoren waar de fraudemethodiek waarschijnlijker is, maar sector of branche lijkt in veel gevallen niet het meest voor de hand liggende ordeningsprincipe als het gaat om fraudevormen en fraudemethodieken waar de FIOD-ECD zich mee bezighoudt.

De SIOD onderscheidt bij de zes fraudevormen in totaal vijftwintig fraudemethodieken die zich in totaal in elf verschillende sectoren voordoen.

De VROM-IOD noemt zeventien fraudemethodieken bij de zes fraudevormen die de dienst onderscheidt en wijst negen verschillende sectoren aan waar een of meer van de fraudemethodieken zich manifesteren.

Als redenen voor het voorkomen van fraude die de bijzondere opsporingsdiensten noemen, kunnen genoemd worden:

- regelgeving zelf (onduidelijk);
- de handhaving en het niveau van handhaving (gebrek aan controle, geringe pakkans);
- de belangen die op het spel staan;
- de mogelijkheden;
- de omstandigheden waarin de overtreder zich bevindt of terecht is gekomen (concurrentiestrijd).

De bijzondere opsporingsdiensten beoordelen een aantal branches als minder fraudegevoelig. Die branches zijn ook verdeeld over een groot aantal sectoren. Als redenen voor geringe fraudegevoeligheid noemen de bijzondere opsporingsdiensten:

- hoge integriteitsgraad;
- geringe belangen;
- gebrek aan mogelijkheden;
- angst voor aantasting reputatie;
- grote mate van zelfcontrole.

4.4 Fraudeclusters

De bijzondere opsporingsdiensten bestrijken een groot fraudedomein. De fraudes waarop zij zich richten doen zich in een groot aantal verschillende sectoren en branches voor. Onderzocht is op welke wijze fraudemethodieken en branches onderling samenhangen. Daartoe zijn branches en genoemde fraudes geanalyseerd en vervolgens – met behulp van statistische technieken – gegroepeerd tot zogenoemde fraudeclusters. In de analyse zijn de fraudes betrokken die de diensten hebben toegewezen aan een beperkt aantal specifieke branches. Fraudes die volgens de diensten in alle

7 De mestwetgeving is sinds 1 januari 2006 veranderd. Dit is vermoedelijk van invloed op (het voorkomen en op verschijningsvormen van) fraude met mest.

8 Per 1 januari 2006 is de bestrijding van premiefraude in het kadere van de Wet Walvis en Wet Financiering Sociale Verzekeringen overgegaan naar de Belastingdienst. De vragenlijst van dit onderzoek is in de zomer van 2005 ingevuld.

branches evenzeer voorkomen zijn niet in de analyse betrokken. Deze fraudes zijn immers niet onderscheidend tussen branches.

Als resultaat van deze exercitie zijn uiteindelijk negen clusters onderscheiden, die elk specifiek zijn als het gaat om betrokken branches en gebruikte fraudemethodieken. Vanwege de karakteristieken van de clusters hebben zij elk een naam gekregen die duidt op de kenmerken van het cluster.

Onderscheiden zijn:

- De koppelbaas. Fraude in dit cluster speelt zich af in de context van arbeid.
- De frauderende afnemer van arbeid. In dit cluster gaat het om de afnemers van personeel.
- De fraudeur in product- en bedrijfsvoering. In dit cluster is (milieu)fraude in de agrarische sector dominant.
- De administratieve fraudeur. Dit is een allesbehalve eenduidig cluster, maar de samenhang lijkt het administratieve aspect van bedrijfsvoering.
- De grensoverschrijdende fraudeur. In dit cluster gaat het om fraudeurs die zich inlaten met smokkel of illegale import of export.
- De grote-bouwfraudeur. Dit cluster beperkt zich tot een groep specifieke branches.
- De fraudeur in kennis en constructies. In dit cluster gaat het om vormen van zakelijke dienstverlening.
- De fraudeur in consumptieve goederen. In dit cluster draait het om voedselveiligheid voor mens en dier.
- De frauderende teler. De fraudeur in dit cluster houdt zich vooral bezig met fraude op het terrein van subsidie, arbeid (uitbuiting) en bestrijdingsmiddelen.

4.5 Conclusies

Het onderzoek onder bijzondere opsporingsdiensten naar de huidige fraudepraktijken heeft een beeld opgeleverd van de belangrijkste fraudecategorieën, fraudevormen en fraudemethodieken en de sectoren en branches waarin deze zich volgens de diensten vooral afspelen. Voor de fraudegevoeligheid zijn redenen genoemd, die onder meer te maken hebben met regelgeving, handhaving en economische motieven. Ook zijn redenen genoemd waarom sommige branches minder fraudegevoelig zijn.

Fraude lijkt zich volgens dit onderzoek te concentreren in een aantal sectoren, maar er is geen sprake van een beperkt aantal sectoren waar alle fraudes plaatsvinden. Voor de meeste sectoren geldt dat er specifieke branches toe behoren die specifieke fraudes kennen. Belangrijk in dit verband is uiteraard ook dat het in het onderzoeksmateriaal gaat om een momentopname, terwijl fraude niet als statisch te kenmerken is.

Het is goed hier ook op te merken dat het bevragen van de bijzondere opsporingsdiensten zelf een van de weinige praktisch uitvoerbare manieren was om het werkterrein van de diensten te inventariseren. Een belangrijke beperking daarvan is dat de resultaten sterk afhankelijk kunnen zijn van de personen binnen de diensten die de vragenlijst hebben ingevuld. Bovendien gaat het niet om objectief verifieerbare feiten – die bestaan nu eenmaal niet als het gaat om fraude – maar om een inschatting welke fraudes waar voorkomen.

De combinatie van fraudegevoelige branches en fraudemethodieken heeft een ordening naar fraudeclusters opgeleverd, met typerende kenmerken. Daarmee is voldoende materiaal aangeleverd voor het onderzoek naar vooralsnog onbekende fraude. Immers: nu kan worden geanalyseerd wat nog niet bekend is, maar waarvan in dit kader verwacht wordt dat het wel de moeite van het onderzoeken waard is.

neren

VREEMDDELINGGENRECHT

Peter Hoefnagels Mensen, fraude en

houwd Deel 2

zoeksreeks 8

De voorhoede van de o

criminologisch, forensische desku



P L A T F O R M



B I J Z O N D E R E

O P S P O R I N G S

D I E N S T E N

HOOFDSTUK 5

Verwachtingen van fraude

De ontdekking van nieuwe fraudegevoelige branches

In het eerste onderzoek zijn de belangrijkste fraudecategorieën, fraudevormen en fraudemethodieken en de sectoren en branches waarin deze zich volgens de diensten vooral afspelen, in kaart gebracht. Het tweede onderzoek, dat in dit hoofdstuk aan de orde komt, richt de blik op het vooralsnog onbekende beeld van fraude en wil een voorspelling geven van de kans dat handhavers in de nabije toekomst fraude constateren. Dit geschiedt door een verklaring van vormen van fraude die de bijzondere opsporingsdiensten in het verleden hebben geconstateerd, te extrapoleren naar toekomstige vormen en door het benoemen van zogenaamde profielbranches.

Het onderzoek naar het onbekende beeld van fraude bestaat uit drie onderdelen: het construeren van een zogenaamde fraude-index, het identificeren van zogeheten profielbranches en het bepalen van clusters en branches die input vormen voor volgende onderzoeken in het kader van Fraude in Beeld.

5.1 Onderzoeksvragen

De drie centrale onderzoeksvragen luiden:

- In welke branches is fraude in de komende jaren het meest waarschijnlijk?
- Welke profielbranches zijn te onderscheiden, ofwel: zijn er branches die in onderzoek I weinig of niet zijn aangewezen door de bijzondere opsporingsdiensten, maar wel een vergelijkbaar profiel kennen als de branches in de fraudeclusters?
- Welke fraudeclusters, bijbehorende profielbranches en overige branches dienen in de hiernavolgende onderzoeken van Fraude in Beeld te worden meegenomen?

5.2 Methode

5.2.1 Fraude-index

De eerste onderzoeksvraag betreft het construeren van een fraude-index. Het vertrekpunt voor de beantwoording van deze vraag zijn criminologische theorieën. Deze theorieën beschrijven mechanismen voor crimineel gedrag, maar worden in dit onderzoek omgewerkt tot en gebruikt als indicatoren/voorspellers van fraude. De 'vertaling' van crimineel gedrag naar fraudegedrag is vervolgens geoperationaliseerd door koppeling aan beschikbare gegevens. Er is hierbij geen verband met de clusters.

Criminologische theorieën

Veel criminologische theorieën, vooral die van sociologische oorsprong, richten zich op de relatie tussen de omgeving en de potentiële daders. Daarom lijken die theorieën ook voor dit onderzoek relevant. Dit onderzoek gaat immers in op de invloed van branches op wel of niet frauderen, ofwel op de invloed van de sociale en economische omgeving van ondernemers.

De meeste criminologische theorieën zijn niet (expliciet) opgesteld om fraude te verklaren. Verondersteld wordt dat de theoretische concepten uit de criminologie ook relevant zijn voor het verklaren van fraude. Zes criminologische theorieën zijn in dit onderzoek betrokken omdat zij een relatie leggen tussen de omgeving en regelovertreding. Het betreft: de Subcultuur-theorie, de Differentiële-associatietheorie, de Labellingtheorie, de Straintheorie, de Rationele-keuzetheorie en de Bindingstheorie.

Indicatoren van fraude geoperationaliseerd

De vertaling van criminologische theorieën naar fraude heeft indicatoren opgeleverd die mogelijk als voorspellers van toekomstige fraude kunnen fungeren. Deze mogelijke indicatoren zijn: eerder geconstateerde regelovertreding, instabiliteit, economische ontwikkeling en crisis. Ze zijn vervolgens geoperationaliseerd naar beschikbare gegevens en bewerkt tot een schaal.

De beschikbare gegevens over de jaren 2002 en 2003 zijn gebruikt om de fraude over 2004 te verklaren. Doordat de geconstateerde fraude over 2004 bekend is, is het mogelijk te bepalen op welke wijze de indicatoren voor fraude bijdragen aan de geconstateerde fraude. Daarna is het ook mogelijk per branche voorspellingen te doen voor de jaren na 2004. Deze voorspelling drukt in een getal de waarschijnlijkheid uit waarmee in een branche in de nabije toekomst fraude zal worden geconstateerd. Tezamen vormen deze getallen de fraude-index. Opgemerkt wordt overigens dat de waarde van die index uiteraard afhankelijk is van de mate waarin de invloeden op het verleden stabiel blijven over de tijd.

5.2.2 Profielbranches

De tweede onderzoeksvraag betreft de vraag naar zogenoemde profielbranches: branches die geen onderdeel zijn van in het eerste onderzoek benoemde fraudeclusters, maar die wel vergelijkbare kenmerken vertonen als de branches die daarvan wél deel uitmaken. De aanname daarbij is dat in deze profielbranches de kans op dezelfde fraudevormen groter is dan in andere branches. Om profielbranches te detecteren is gebruikgemaakt van beschrijvende gegevens van meer dan 1200 branches, zoals die aanwezig zijn bij de Belastingdienst. In totaal zijn 21 branchegegevens verzameld, over de jaren 2002, 2003 en 2004. Het gaat om gegevens die mogelijk verband houden met fraude. Daarnaast is de clusterindeling gebruikt uit het eerste onderzoek. Daarvan is onderzocht of deze onderscheidende eigenschappen hebben, op grond waarvan nog niet ingedeelde branches er alsnog in kunnen worden ondergebracht.

5.2.3 Input voor onderzoek

De derde onderzoeksvraag betreft het identificeren van fraudeclusters, bijbehorende profielbranches en overige branches die als input dienen voor andere onderzoeken in het kader van Fraude in Beeld. Voor beantwoording wordt gebruikgemaakt van de clusterindeling zoals beschreven in het eerste onderzoek, de in dit deelonderzoek onderscheiden profielbranches en de fraude-index. Nagegaan wordt in hoeverre de scores op de fraude-index in lijn zijn met de beelden van de bijzondere opsporingsdiensten over de branches waar fraude voorkomt (het eerste onderzoek). Daarna wordt nagegaan in hoeverre de branches in de clusters en de profielbranches hoog scoren op de fraude-index. Aan de hand van deze resultaten wordt vastgesteld welke (delen van) clusters en hun profielbranches opgenomen zullen worden in de vervolgonderzoeken van Fraude in Beeld.

5.3 Resultaat

5.3.1 Fraude-index

Vertaling van criminologische theorieën naar fraude heeft een aantal voorspellers van fraude opgeleverd. Daarmee is een fraude-index te construeren, die dus op meer is gebaseerd dan alleen op wat handhavende diensten aan fraude hebben geconstateerd. Om de gegevens uit bestanden te gebruiken voor het operationaliseren van de concepten is echter een heikele operatie. Het betreft immers een vertaling van gegevens die zijn verzameld voor volstrekt andere doeleinden.

De voorspellers van fraude op basis van dit onderzoek zijn: 'eerder geconstateerde regelovertreding', 'aanwezigheid van ex-fraudeurs met een zwakke binding', 'instabiliteit', en 'crisis'. De mate van afschrikking bleek geen goede voorspeller.

Ter illustratie: de voorspellende variabele 'eerder geconstateerde regelovertreding' is gebaseerd op een concept uit de Subcultuurtheorie. Is de subcultuur in een branche eenmaal gericht op fraude, dan blijft men frauderen. De uitkomst betekent dat in branches waar de diensten in het verleden relatief veel regelovertredingen constateerden, zij in de toekomst waarschijnlijk eveneens relatief veel regelovertredingen zullen constateren.

Vervolgens is nagegaan hoe de variabelen gezamenlijk samenhangen met geconstateerde regelovertreding en de ontwikkeling daarvan. Hieruit bleken vooral de variabelen 'aanwezigheid van ex-fraudeurs met een zwakke binding' en 'crisis' van invloed. Daarnaast bleek 'instabiliteit' gerelateerd aan die ontwikkeling.

Dit betekent dat in branches waarin relatief veel ex-fraudeurs met een zwakke binding actief zijn, waarin veel starters en starters zijn en de ondernemingen een relatief korte levensduur hebben, én waarin zich veel faillissementen, surseances van betalingen en schuldsaneringen voordoen, meer regelovertreding zou kunnen worden geconstateerd.

De volgende stap was het samenstellen van een fraude-index, bestaande uit indicatoren met de grootste invloed op de

voorspelling van fraude. Daartoe is een drietal statistische stappen gezet. Op deze wijze is een inschatting gemaakt van de kans dat in branches in de toekomst regelovertredingen kunnen worden geconstateerd. Hiertoe is per branche een cijfer berekend. Deze reeks cijfers vormt de fraude-index. Een hoog cijfer wijst op een relatief hoog risico op fraude in de toekomst, een laag cijfer op een relatief laag risico op fraude.

Tot slot is nagegaan in hoeverre de scores op de fraude-index in lijn zijn met het fraudebeeld van de bijzondere opsporingsdiensten en wat de branches zijn met de grootste kans dat er fraude kan worden geconstateerd. Het resultaat hiervan geeft antwoord op de derde vraag. Op basis van het onderzoek valt te verwachten dat er in de komende jaren relatief veel fraude zal worden geconstateerd in de clusters 'De koppelbaas', 'De grote-bouwfraudeur' en 'De fraudeur in kennis en constructies'. Dat geldt ook voor de profielbranches behorend bij het eerste en het laatste van deze clusters.

De ontwikkelde fraude-index moet genuanceerd worden gezien. De index is gebaseerd op een vertaling van criminologische theorieën naar fraude en op gegevens van de bijzondere opsporingsdiensten en de Belastingdienst. Daarvoor geldt dat die gegevens onder andere gebaseerd zijn op gemaakte keuzes voor aandacht voor een bepaalde branche. Andere punten die tot terughoudendheid nopen zijn de (nieuwe) operationalisaties van de concepten, het gebruik van brancheniveau, het ontbreken van externe toetsing van de resultaten van dit onderzoek en ten slotte de onvoorspelbaarheid van de toekomst.

In hoeverre deze aanpak een goede indicatie geeft van branches waar in de toekomst fraude is te verwachten, blijkt wanneer de komende jaren cijfers bekend worden van werkelijk geconstateerde fraude in de verschillende branches.

5.3.2 Profielbranches

Analyse van branchegegevens voor het zoeken naar profielbranches toont aan dat zes functies in belangrijke mate de onderscheidende eigenschappen van de fraudeclusters uit het eerste onderzoek verklaren. Deze functies zijn:

- 'grote bedrijven, onzekere markt';
- 'complexe dossiers';
- 'stabiliteit';
- 'schuldsaneringen';
- 'omvang van de branche' en tot slot
- 'eenvoudige rechtsvormen, weinig personeel'.

De mate waarin deze functies tezamen de onderscheidende eigenschappen van de clusters weergeven, verschilt. Uiteindelijk blijkt het mogelijk om voor zeven van de negen clusters die in het eerste onderzoek zijn geïdentificeerd, een voldoende van elkaar onderscheidende beschrijving te maken. Alle ruim 1200 branches zijn op basis van deze functies opnieuw ingedeeld. Het resultaat is dat een aantal branches die tot dusverre niet bij een cluster waren ingedeeld, daar nu alsnog aan kunnen worden toegewezen. Deze zogenoemde profielbranches lijken qua functieprofiel op grond van de analyse sterk op de branches die al bij een cluster waren ingedeeld. Zo zijn aan de hand van de onderscheidende kenmerken bij vijf clusters profielbranches gevonden. De veronderstelling is dat de typen fraude die bij de al genoemde branches in deze clusters horen, ook binnen deze profielbranches waarschijnlijker voorkomen dan elders. Ter illustratie kan het volgende worden genoemd. Indien een branche bijvoorbeeld als profielbranche is toegewezen aan het cluster 'De koppelbaas' is de reden hiervoor dat die branche over dezelfde kenmerken beschikt als de (andere) branches binnen dit cluster. Kenmerkend voor de koppelbaasbranches, en dus ook voor de bijbehorende profielbranches, is onder andere dat zij weinig stabiel zijn en doorgaans veel complexe dossiers bevatten.

Bij de uitkomsten van deze exercitie moeten enkele belangrijke kanttekeningen worden gemaakt. In de eerste plaats vermeldt de uitkomst van dit deel van het onderzoek alleen de profielbranches. Derhalve blijven de fraudegevoelige branches die aanvankelijk al waren ingedeeld bij een van de clusters onvermeld. In de tweede plaats gaat het hier om waarschijnlijkheden op basis van een aantal gegevens van bijzondere opsporingsdiensten en de Belastingdienst en op basis van de toegepaste analysemethodes. In de derde plaats hoeft in de profielbranches, of in bedrijven die tot dergelijke branches behoren, niet per se relatief veel fraude voor te komen. Om de mate waarin fraude werkelijk plaatsvindt vast te stellen, dient nader onderzoek te worden verricht.

5.3.3 Input voor onderzoek

De resultaten van het eerste onderzoek van Fraude in Beeld (de clusterindeling), gecombineerd met de resultaten uit dit tweede onderzoek (de fraude-index en de profielbranches) resulteert in een indeling naar toekomstige fraudeclusters, als basis voor de volgende onderzoeken van Fraude in Beeld.

De zoektocht naar profielbranches heeft onder meer opgeleverd dat twee van de fraudeclusters uit het eerste onderzoek ('De grensoverschrijdende fraudeur' en 'De fraudeur in consumptieve goederen') weinig onderscheidend zijn op de kenmerken die in de analyse zijn betrokken. De consequentie hiervan is dat het profiel van kenmerken erg lijkt op het profiel van kenmerken van branches die niet in clusters zijn ingedeeld. Dit betekent dat het toewijzen van profielbranches aan deze clusters niet geschiedt op basis van voldoende onderscheidende kenmerken van branches die niet in clusters zijn ingedeeld. Bovendien blijkt uit de fraude-index dat geen enkele branche binnen deze clusters hoog scoort. De clusters 'De fraudeur in product- en bedrijfsvoering' en 'De frauderende teler' blijken veel dezelfde mogelijke fraudevormen te bevatten. Om die reden zijn ze voor vervolgonderzoek samengevoegd tot het cluster 'De fraudeur in proces- en bedrijfsvoering'.

Dit alles leidt tot zeven clusters die in het vervolgonderzoek kunnen worden betrokken, en één branche. Deze branche behoort niet tot een cluster en niet tot een profielbranche, maar scoort wel hoog op de fraude-index (met inachtneming van alle eerder genoemde relativeringen).

De koppelbaas

Fraude in dit cluster speelt zich af in de context van arbeid, doorgaans in de vorm van misbruik van administratieve rechten en plichten. De belangrijkste vormen zijn:

- premiefraude en uitbuiting;
- fraude met directe en indirecte belastingen;
- subsidie- en faillissementsfraude.

Fraudegevoelige branches in het cluster 'De koppelbaas' zijn makelaars in arbeid, zoals uitzend- en arbeidsbemiddelingsbureaus en uitleen- en loonbedrijven.

Typerend voor de 'De koppelbaas' is dat hij niet zozeer actief zoekt naar mogelijkheden om te frauderen, maar dat het hem relatief gemakkelijk wordt gemaakt, bijvoorbeeld door mogelijkheden die wet- en regelgeving hem bieden of doordat de handhavingscapaciteit tekortschiet.

De frauderende afnemer van arbeid

In dit cluster gaat het om de afnemers van personeel. De belangrijkste vormen zijn:

- zwart uitbetalen van personeel;
- niet aanmelden van nieuwe werknemers;
- niet voldoen aan de identiteitsplicht.

Fraudegevoelige branches in dit cluster zijn de afnemers van het personeel van onder andere 'De koppelbaas' (cluster I), de horeca, de schoonmaakbranche en transport en logistiek.

Typerend voor 'De frauderende afnemer van arbeid' is de omgeving waarin hij zich bevindt. Die beschikt al over kennis van fraudemogelijkheden.

De grote-bouwfraudeur

Dit cluster beperkt zich tot een zeer specifieke groep branches. De belangrijkste vormen van fraude zijn:

- corruptie;
- het zwart uitbetalen van personeel;
- het onttrekken van maatschappelijk kapitaal ten eigen bate.

De branches waarin 'De grote-bouwfraudeur' zich laat zien zijn aannemersbedrijven van burgerlijke en utiliteitsbouw en van grond-, water- en wegenbouw.

Typerend voor 'De grote-bouwfraudeurs' is dat hij de kwetsbare integriteit van anderen herkent en misbruikt.

De fraudeur in proces- en bedrijfsvoering

In dit cluster is fraude in relatie tot milieu dominant, doorgaans door het toepassen van illegale producten. De belangrijkste vormen zijn:

- gebruik van groeihormonen;
- illegale toepassing van onder meer meststoffen en bestrijdingsmiddelen;
- fraude met EU-subsidies.

Fraudegevoelige branches zijn onder meer groentekwekerijen, rundvee-, kleinvee- en varkensfokkerijen.

Typend voor 'De fraudeur in proces- en bedrijfsvoering' is het versluieren van bedrijfs- en productieprocessen. Hij doet dat om economisch beter te renderen of om ogenschijnlijk te voldoen aan wettelijke eisen op het gebied van bijvoorbeeld milieu en quota.

De fraudeur in kennis en constructies

In dit cluster gaat het om frauduleuze vormen van zakelijke dienstverlening. De belangrijkste vormen zijn:

- het witwassen van vermogens;
- het benutten van voorkennis;
- faillissementsfraude;
- het frauderen met beleggingen.

Fraudegevoelige branches in dit cluster zijn onder meer beheer- en administratiekantoren, handelaren in onroerende zaken, belastingadviesbureaus, assurantiebemiddelaars en financiële holdings.

Typend voor 'De fraudeur in kennis en constructies' is zijn kennis van de mogelijkheden om te frauderen.

De dekmantelondernemer

Dit cluster is gelieerd aan het cluster 'De fraudeur in kennis en constructies'. De dekmantelondernemer past de constructies toe die 'De fraudeur in kennis en constructies' heeft bedacht. Met zijn onderneming(en) dekt hij fraude letterlijk af. De belangrijkste vormen zijn:

- het witwassen van vermogens;
- het benutten van voorkennis;
- faillissementsfraude;
- het frauderen met beleggingen.

Fraudegevoelige branches bevinden zich in de detail- en de groothandel. Daarnaast behoren Chinees-Indische restaurants, marktanalyse- en opinieonderzoekbureaus en telefoondiensten tot dit cluster.

Typend voor 'De dekmantelondernemer' is de mate waarin zijn onderneming kan dienen als voorwendsel voor andere activiteiten.

De individuele fraudeur

Dit cluster herbergt een groot aantal verschillende fraudeurs: kleine zelfstandigen, agrariërs of andere 'eenpitters', die zonder hulp van anderen frauderen. Vormen waarvan zij gebruikmaken zijn onder meer:

- het verzwijgen van (buitenlands) vermogen;
- het smokkelen van drugs of bedreigde plant- of diersoorten;
- het frauderen met analyses en monsterneming;
- het illegaal onderverhuren van een woning;
- subsidie- en toeslagenfraude;
- beursfraude, zoals beleggingsfraude, handelen met voorkennis en koersmanipulatie.

Een duidelijke typering van 'De individuele fraudeur' is niet mogelijk.

5.4 Conclusies

Het tweede onderzoek van Fraude in Beeld bestond uit drie delen: het construeren van een fraude-index, het identificeren van profielbranches en het determineren van clusters en branches voor vervolgonderzoek. Daaruit is een nieuw beeld van fraude ontstaan.

Het bleek mogelijk om op basis van een vertaling van criminologische theorieën naar fraude een index te construeren die per branche aangeeft in welke mate fraude mogelijk is aan te treffen. Voor de samenstelling van deze fraude-index is een aantal stappen gezet. Allereerst zijn uit criminologische theorieën afgeleide indicatoren van fraudegevoeligheid gebruikt voor het voorspellen van fraude. Hierbij was de aanname dat deze theorieën over oorzaken van criminaliteit concepten bevatten die ook kunnen worden benut voor het indiceren van de fraudegevoeligheid van branches. De volgende stap was het samenstellen van een fraude-index, bestaande uit indicatoren met de grootste invloed op de voorspelling van fraude. Enkele belangrijke indicatoren zijn:

- eerder geconstateerde regelovertreding;
- de aanwezigheid van ex-fraudeurs met een zwakke binding;
- instabiliteit;
- crisis.

De aanname bij het samenstellen van een fraude-index was dat wanneer regelovertreding in 2004 zich zo zou laten verklaren – wat inderdaad het geval bleek – de fraude-index ook kon worden benut om toekomstige fraudegevoeligheid van branches te voorspellen.

Ten slotte is voor branches met een hoge score op de fraude-index gekeken of zij behoren bij een fraudecluster, of zij naar voren zijn gekomen als een profielbranche, of geen van beide.

Of de fraude-index inderdaad fraude kan voorspellen, moet de komende jaren blijken.

Aan de hand van de onderscheidende kenmerken van de clusters die in het tweede onderzoek zijn aangetroffen, zijn bij vijf daarvan één of meerdere branches gevonden met kenmerken die vergelijkbaar zijn met die van de branches die in de clusters zitten. Deze branches vormen de profielbranches van de clusters. De veronderstelling is dat in de profielbranches waarschijnlijk dezelfde typen fraude te vinden zijn als in de branches die al tot het desbetreffende cluster werden gerekend. De profielbranches kunnen duiden op witte vlekken in de handhaving. Al dient nadrukkelijk te worden opgemerkt dat in de (profiel)branches die zijn genoemd niet per se fraude hoeft plaats te vinden.

Tot slot leiden de resultaten van het eerste onderzoek, gecombineerd met de identificatie van profielbranches en de constructie van de fraude-index, tot een bijgestelde selectie van clusters en branches voor de volgende onderzoeken in het kader van Fraude in Beeld. Het betreft zeven toekomstige fraudeclusters en één branche.





P L A T F O R M



B I J Z O N D E R E

O P S P O R I N G S

D I E N S T E N

HOOFDSTUK 6

Ondernemers over fraude

Determinanten voor regelnaleving of regelovertreding

Over de determinanten om regels te overtreden dan wel na te leven zijn eerder opmerkingen gemaakt. De bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket stellen op grond van hun ervaringen dat onder meer economische motieven, het normbesef van de ondernemer en de hem geboden ruimte bepalen in welke mate branches fraudegevoelig zijn (zie paragraaf 4.3).

In hoofdstuk 5 zijn op grond van criminologische theorieën voorspellers van fraude ontwikkeld. De aanwezigheid van ex-fraudeurs met een zwakke binding in een branche, de eerder geconstateerde regelovertreding, de instabiliteit en economische crisis bleken goede voorspellers van fraude (zie paragraaf 5.3.2). De mate van afschrikking bleek geen goede voorspeller.

Dit onderzoek van Fraude in Beeld gaat bij ondernemers na welke determinanten de mate van regelovertreding bepalen. Tevens vindt een analyse plaats naar de clusters, zoals geïdentificeerd in het vorige hoofdstuk. De bij het onderzoek betrokken ondernemers is als begripsbepaling van fraude meegegeven dat het gaat om het verwijtbaar niet, onvolledig of onjuist behandelen van gegevens in het kader van wet- en regelgeving waarvoor de vier bijzondere opsporingsdiensten taken en rollen vervullen.

6.1 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvragen luiden:

1. Welke determinanten dragen (gezaamenlijk) het sterkst bij aan het verklaren van de neiging tot regelovertreding bij ondernemers?
2. In hoeverre verschillen fraudeclusters in de samenhang tussen deze determinanten en de neiging tot regelovertreding?

6.2 Methode

Voor beantwoording van de onderzoeksvragen werd een telefonische enquête uitgevoerd onder 1509 eigenaren, directeuren of andere leidinggevende functionarissen van ondernemingen. Deze ondernemers waren afkomstig uit uiteenlopende branches die behoren tot de zeven clusters⁹ en uit de branche¹⁰ die uit het vorige onderzoek (hoofdstuk 5) naar voren is gekomen en een controlecluster en konden op basis van vorig onderzoek worden ingedeeld naar fraudeclusters of naar een controlecluster waarin de kans op fraude volgens het onderzoek klein is. Ook zijn er vragen gesteld over achtergrondkenmerken van ondernemingen (omvang, omzet, rechtsvorm, sector, et cetera) en van de ondernemer (de functie van de respondent, aantal jaren werkzaam, et cetera).

6.2.1 Determinanten

Vanuit de literatuur lijkt het nalevingsgedrag te relateren aan drie centrale motivationele mechanismen: economische motieven (afschrikking), sociale normen en interne norm (ook wel persoonlijke norm of persoonlijk moraal genoemd). Deze mechanismen zijn, tezamen met enkele andere kenmerken, geoperationaliseerd ten behoeve van de vragen aan de respondenten. Hieronder volgt op de gehanteerde mechanismen en kenmerken een korte toelichting.

⁹ Omdat het cluster 'De individuele fraudeur' niet gelieerd is aan branches, blijft dit cluster in dit onderzoek buiten beschouwing.

¹⁰ In het vervolg van dit onderzoek is deze branche als apart 'cluster' behandeld.

Financieel-economische situatie

Aan de hand van drie vragen is de financieel-economische situatie van de onderneming/ ondernemer in kaart gebracht. Het ging om een beoordeling van de huidige financieel-economische situatie, de financieel-economische situatie ten opzichte van voorgaande jaren en de financieel-economische situatie ten opzichte van andere ondernemingen binnen de eigen branche.

Interne norm

De 'interne norm' is in de enquête met vijf beweringen geoperationaliseerd. Deze beweringen luiden: 'Ik houd mij altijd en in alle situaties aan de regels'; 'Als niemand het ziet of merkt, dan kun je een regel net zo goed aan je laars lappen'; 'Ik zou me erg onprettig voelen als ik een regel zou overtreden'; 'Ik voel mij moreel verplicht mij aan alle regels te houden'; en 'Een klein beetje van de regels afwijken kan geen kwaad'.

Sociale norm

Voor de 'sociale norm' is onderscheid gemaakt tussen de voorgeschreven sociale norm en de waargenomen sociale norm. De respondenten werd gevraagd in hoeverre zijzelf regelovertradingen acceptabel vinden en in hoeverre zij denken dat dergelijke overtradingen binnen hun branche voorkomen. De vragen luiden: Hoe acceptabel vindt u 'te weinig belasting opgeven', 'milieuregels overtreden', 'toelagen, subsidies of vergunningen onrechtmatig aanvragen', 'import-, export- of transportregels overtreden', 'niet toegestane middelen of stoffen of illegale software gebruiken', 'illegale werknemers in dienst hebben', en 'personeel zwart uitbetalen'.

Mogelijkheden tot regelovertrading

Om de 'mogelijkheden tot regelovertrading' te operationaliseren is gevraagd in hoeverre het in de onderneming van de respondent mogelijk is bepaalde regels te overtreden. Hierbij zijn dezelfde regeldomeinen gebruikt als bij de vragen over de sociale norm (in hoeverre is het voor ondernemingen als de uwe mogelijk om 'te weinig belasting op te geven', 'milieuregels te overtreden', et cetera). Tevens is gevraagd in hoeverre de respondent zich belemmerd voelt door wetten en regels en door administratieve lasten.

Binding

'Binding' is geoperationaliseerd door vragen te stellen over de mate waarin de respondent contacten onderhoudt en zich verbonden voelt met branchegenoten en met ondernemers van buiten de eigen branche.

Afschrikking

'Afschrikking' is geoperationaliseerd met behulp van de eerdergenoemde zeven domeinen van wet- en regelgeving, waarbij kon worden aangegeven hoe groot de respondent de kans achtte gepakt te worden door een handhavende instantie en een inschatting van de ernst van de gevolgen daarvan.

6.2.2 Schalen

Op basis van de antwoorden bleken per determinant statistisch betrouwbare schalen te construeren. Vervolgens konden de verbanden tussen deze schalen nader statistisch worden geanalyseerd.

6.3 Resultaten

6.3.1 Determinanten van regelovertrading

Het onderzoek laat zien dat de intentie tot regelovertrading op de verschillende voorgelegde domeinen van regelgeving niet erg groot is. Daarbij komen slechts kleine verschillen naar voren tussen de verschillende domeinen van wetgeving. De ondernemers in het onderzoek zijn iets meer geneigd om regels met betrekking tot het gebruik van niet-toegestane middelen, stoffen of illegale software en regels met betrekking tot het milieu te overtreden dan regels met betrekking tot belastingen, toelagen, subsidies of vergunningen, import- export- of transport-regels en het zwart uitbetalen van personeel. Tot het in dienst hebben van illegale werknemers is men het minst geneigd.

Het onderzoek laat zien dat de interne norm de belangrijkste determinant is voor nalevingsgedrag. Vooral wanneer ondernemers geen interne norm kennen om regels na te leven of, anders geformuleerd, niet intrinsiek gemotiveerd zijn om wettelijke regels en voorschriften na te leven, neemt de intentie tot regelovertrading toe. Is de interne norm met betrekking tot een bepaalde wet of regel niet ontwikkeld of niet gericht op regelnaleving, dan kunnen sociale motieven, de onmogelijkheid om de regel te overtreden en economische afschrikking (kans op detectie en ernst van de consequenties) mensen ervan weerhouden een regel te overtreden. Die remmende kracht is het sterkst voor sociale normen; als relevante anderen regelovertrading onacceptabel vinden, of als men het idee heeft dat relevante

anderen de regels inderdaad naleven, wordt regelovertreding onwaarschijnlijker. Ook spelen de mogelijkheden om de regels te overtreden een belangrijke rol. Tot slot kan (economische) afschrikking bij niet op naleving gerichte interne en sociale normen in combinatie met mogelijkheden tot regel-overtreding regelnaleving stimuleren. De kosten en baten die verbonden zijn aan naleving en overtreding van een bepaalde regel kunnen in specifieke situaties doorslaggevend zijn. Levert regelovertreding (economisch) voordeel op, wat veelal het geval is, dan zullen mensen die zich puur door economische motieven laten leiden de regel overtreden. Andere factoren zijn nauwelijks bepalend voor de intentie om regels te overtreden.

6.3.2 Verschillen tussen clusters

Vergelijking van de verschillende fraudeclusters maakt duidelijk dat de belangrijke determinanten voor de intentie tot regelovertreding voor het grootste deel gelijk zijn in de clusters. In zeven van de acht clusters is de interne norm bepalend voor het al dan niet naleven van regels. Alleen het cluster 'De fraudeur in proces- en bedrijfsvoering' toont een afwijkend patroon. De mogelijkheden tot regelovertreding en de mate van afschrikking zijn de belangrijkste determinanten voor de intentie tot regelovertreding. De interne norm en sociale norm hebben geen effect. Mogelijkerwijs worden branches en bedrijven uit dit cluster, meer dan in andere clusters, 'geleefd' door de omstandigheden. Als de mogelijkheden er zijn, wordt eerder gefraudeerd. De enige rem daarop blijkt de ervaren mate van afschrikking te zijn.

In zes van de acht clusters hebben de sociale normen een significant effect op de intentie tot regelnaleving.

6.4 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn de determinanten onderzocht van regelovertreding, volgens ondernemers, om zodoende input te geven voor een mogelijk effectievere handhaving. Daarbij zijn vooral de determinanten financieel-economische situatie, interne norm, sociale norm, mogelijkheden tot regelovertreding, binding en afschrikking nader geanalyseerd. Hierbij is gekeken of en in hoeverre dergelijke determinanten bepalend zijn voor het al dan niet naleven van regels.

Het onderzoek laat zien dat de interne norm de belangrijkste determinant is van regelovertreding. Het creëren, stimuleren en in stand houden van een interne norm die regelnaleving onderschrijft, vormt daarmee in theorie de meest effectieve methode om regelovertreding tegen te gaan.

Is de interne norm met betrekking tot een bepaalde wet of regel niet ontwikkeld of non-compliant, dan kunnen sociale normen, de onmogelijkheid om de regel te overtreden en afschrikking mensen ervan weerhouden een regel te overtreden. Afhankelijk van de specifieke regel zal de mogelijkheid de regel te overtreden in sommige gevallen eenvoudig kunnen worden beperkt. In andere gevallen zal dat complexer liggen. Ook economische afschrikking kan bij een non-compliance interne norm regelnaleving stimuleren. De (geschatte) kans om gepakt te worden en de waarschijnlijkheid en ernst van de sancties die daarop volgen, kunnen de kosten-batenbalans zodanig beïnvloeden dat het economisch voordeliger is de regel na te leven.

Een model waarin zowel de interne normen, de sociale normen, de mogelijkheden tot regelovertreding en de kosten en baten van het gedrag (economische afschrikking) een plaats hebben, lijkt de intentie tot regelovertreding het best te verklaren. In dit onderzoek is dat het ISMA-model (Interne norm, Sociale norm, Mogelijkheden, Afschrikking) genoemd.

Dit onderzoek betekent dat handhaving effectiever kan worden bevorderd door rekening te houden met de determinanten voor regelnaleving door ondernemers. Geconstateerd is dat de interne norm de belangrijkste determinant is voor regelnaleving. Handhavingsinstrumenten gericht op het beïnvloeden van de interne norm zodat deze meer compliant wordt, kunnen daarom bijdragen aan het tegengaan van regelovertreding. Ook de andere determinanten die in dit onderzoek naar voren komen dienen meegenomen te worden bij het bepalen van de in de handhaving in te zetten instrumenten.



P L A T F O R M



B I J Z O N D E R E

O P S P O R I N G S

D I E N S T E N

HOOFDSTUK 7

Handhavers over fraude

Handhavers over hun doelen en instrumenten

De hiervoor besproken onderzoeken richtten zich vooral op de branches waar fraude zich voordoet en zich de komende jaren waarschijnlijk kan gaan voordoen. Daarnaast zijn in het voorgaande hoofdstuk determinanten beschreven die ertoe bijdragen dat ondernemers regels al dan niet naleven.

Tot dusverre bestaat echter nog geen beeld van de instrumenten die door de handhaving het best ingezet kunnen worden om regel naleving te bevorderen. Wel is enige scepsis gerezen over de mogelijkheid om regel naleving te bevorderen met (alleen) het instrument afschrikking. De handhavers en de effectiviteit van de door hen ingezette handhavingsinstrumenten staan centraal in dit hoofdstuk. Daarbij wordt vanzelfsprekend ook gekeken naar de verschillende fraudeclusters, zoals die in hoofdstuk 5 zijn geconstrueerd.

Opgemerkt dient te worden dat het beeld dat in dit hoofdstuk naar voren komt, is gebaseerd op de perceptie van de handhavers zelf. Bovendien is het goed om op te merken dat een deel van de handhavers die gevraagd zijn naar de effecten van handhaving, in het algemeen weinig tot geen ruimte heeft om keuzes met betrekking tot de toegepaste instrumenten te maken.

7.1 Onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre beschikbare instrumenten nuttig zijn en gebruikt worden voor het doel regel naleving. De centrale onderzoeksvraag is: Welke instrumenten zijn het meest effectief in het stimuleren van regel naleving of het ontmoedigen van regel overtreding?

7.2 Methode

7.2.1 Handhavingsmodellen

In de wetenschappelijke literatuur over handhaving wordt onderscheid gemaakt tussen het instrumentele en het normatieve model. In het instrumentele model gaat het om het detecteren van overtredingen en het corrigeren, beboeten en bestraffen van regel overtreders. Het instrumentele model is gericht op repressie, op het aanpakken van dat deel van de bevolking dat regels overtreedt. Daarbij horen traditionele handhavingsinstrumenten als het bestuursrecht en het strafrecht.

In het normatieve model staat centraal een expliciet of impliciet 'contract' tussen de handhaver enerzijds en de burger of onderneming anderzijds. De handhaver bevordert dat burgers en ondernemingen zich door normbesef verantwoordelijk voelen om zich aan de regels te houden. Het normatieve model is gericht op preventie, op het vergroten van het deel van de bevolking dat zich aan de regels houdt. Daarbij horen alternatieve instrumenten als ondersteuning bieden bij het naleven van regels, het afsluiten van convenanten met branches of sectoren, het stimuleren van zelfregulering en het communiceren over doelen en methoden van handhaving.

Deze twee modellen vormen de grondslag voor dit onderzoek.

7.2.2 Het onderzoek

Ten behoeve van dit onderzoek is een enquête uitgevoerd onder fraude-experts, die werkzaam zijn bij een groot aantal handhavende instanties. De lijst van experts werd aangeleverd door de bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket. Opgemerkt zij dat de keuze om op deze manier de onderzoekspopulatie samen te stellen wellicht

tot vertekening leidt. Het kan zijn dat hun selectie experts met achtergronden en ervaringen heeft opgeleverd die passen bij wat de bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket onder experts (deskundigen in de repressieve sfeer) verstaan.

In totaal namen 395 personen deel aan het onderzoek, verdeeld over 25 organisaties. Hiervan waren 186 respondenten (47%) afkomstig van bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket en 209 (53%) van andere diensten. De vragenlijst bracht eerst de kenmerken van de respondenten in kaart, door te vragen naar de stijl van handhaven (van bestrijden tot voorkomen van fraude), naar clusters waarmee de respondent veel dan wel weinig te maken heeft en naar de mate waarin de respondent fraude in de clusters vermoedt.

Uit de antwoorden blijkt dat het overgrote deel van de respondenten zich méér bezighoudt met repressief dan met preventief handhaven (in totaal 79%). Dertien procent is méér bezig met voorkomen dan met bestrijden van fraude (de overige 8% bleek met geen van beide bezig).

De meeste ervaring hebben handhavers met 'De individuele fraudeur'. De meeste fraude vermoedden handhavers in de clusters 'De koppelbaas' en 'De frauderende afnemer van arbeid'. Handhavers verwachtten weinig fraude in de branche die volgens de in hoofdstuk 5 geconstrueerde fraude-index juist hoog scoorde (zie paragraaf 5.4).

Vervolgens zijn vragen gesteld over de oorzaken van fraude. Uit in totaal 21 vragen bleken zes typen oorzaken te destilleren. Handhavers noemen als oorzaken 'problemen met regelgeving' (te moeilijk, oneerlijk, onbekend), 'negatieve sociale norm' (zoals een zwak onderling corrigerend vermogen en algemene acceptatie van fraude), weinig afschrikking (te lage pakkans, te weinig toezicht of controle, te milde straffen), zwakke persoonlijk norm (hebzucht, normloosheid), economische noodzaak (slechte economische situatie, veel concurrentie) en overheids-aversie (gering vertrouwen in en afzetten tegen de overheid).

Om de hoofdvragen goed te kunnen beantwoorden, zijn twee aanvullende vragen gesteld, namelijk: welke handhavingsinstrumenten worden bij voorkeur ingezet? En welke handhavingsdoelen kunnen worden onderscheiden?

Bij handhavingsinstrumenten is gekeken naar de toepassing van traditionele instrumenten en alternatieve instrumenten. Bij traditionele instrumenten gaat het om strafrechtelijke instrumenten (voor de rechter brengen, een transactie aanbieden of voorwaardelijk seponeren), en bestuursrechtelijke instrumenten (controle en toezicht, bestuurlijke boete, bestuursdwang, terugvordering). Alternatieve instrumenten zijn onder te verdelen in drie typen: 'zachte dwangmiddelen' (zoals het verstrekken en/of onthouden van subsidie, het belonen van gewenst gedrag, 'naming and shaming'), publiek-private samenwerking (zoals convenant afsluiten en het stimuleren van zelfregulering) en beleidsalternatieven (zoals het aanpassen van wet- en regelgeving, het aanpassen of formuleren van beleid, de overdracht van kennis en informatie en het inschakelen van de media).

Bij de vraag naar handhavingsdoelen werden vijftien mogelijke doelen voorgelegd (van afschrikking van (potentiële) daders, het straffen van daders, schade door fraude herstellen, tot het aanwakkeren van een maatschappelijke discussie). Dezelfde vijftien mogelijke doelen werden gekoppeld aan de vraag: 'Wat is naar uw mening het effect van uw aanpak binnen het cluster x (een van de fraudeclusters)?'

Tot slot werd gevraagd naar de toekomst: 'Als u in staat zou zijn de toekomst te bepalen, ongeacht de hiervoor besproken clusters, welke aanpak zou u dan prefereren? Geef een rangorde aan van de vijf belangrijkste aanpakken' (te kiezen uit de eerdergenoemde lijst met strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en alternatieve aanpakken).

7.3 Resultaten

Uit het onderzoek blijkt dat de doelen die handhavers zich stellen in vier typen zijn samen te vatten. Het meest gestelde doel is 'het aanpakken van daders', gevolgd door het doel 'het stimuleren van regel naleving'. Op de derde plaats komt het doel 'het minimaliseren van schade'. Als minst belangrijke doel noemen handhavers 'het teweegbrengen van maatschappelijke verandering'.

De mate waarin de gestelde doelen worden gerealiseerd, verschillen. Handhavers die 'daders aanpakken' en 'schade minimaliseren' als belangrijkste doel hebben, blijken dit 'enigszins te realiseren'. Handhavers die 'het bevorderen van regel naleving' en 'het bewerkstelligen van maatschappelijke veranderingen' als belangrijkste doel hebben, slagen er in mindere mate in dit te realiseren. Het verschil tussen het gestelde doel en het gerealiseerde doel is het grootst bij het doel 'het stimuleren van regel naleving'. Handhavers vinden kennelijk zelf dat ze er onvoldoende in slagen om potentiële dader(s) af te schrikken, regelovertreding te stoppen, recidive te voorkomen, fraudeur(s) tot inkeer te brengen en om

normbevestiging en bewustwording in branches te bewerkstelligen. Het gat tussen gesteld en gerealiseerd doel op het gebied van regelnaleving is over alle fraudeclusters ongeveer even groot.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat de geënquêteerde handhavers vooral gebruikmaken van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten. Van de mogelijke alternatieve instrumenten wordt voornamelijk het type 'beleidsalternatieven' gebruikt.

Uit analyse van de verzamelde data blijkt dat de mate waarin handhavers erin slagen de doelen die ze zichzelf stellen te halen, mede afhankelijk is van de instrumentkeuze. Tevens blijkt dat handhavers niet altijd voor het instrument kiezen dat het beste past bij het door hen beoogde doel. Het doel regelnaleving blijkt het best gerealiseerd te kunnen worden door een combinatie van alternatieve instrumenten en het strafrecht. Naarmate de handhavers in dit onderzoek vaker gebruikmaken van de alternatieve instrumenten 'beleidsalternatieven' en 'zachte dwangmiddelen', blijken ze het doel regelnaleving beter te realiseren. Een combinatie van deze instrumenten lijkt voor het doel regelnaleving daarom tot de beste resultaten te leiden. Overigens bleek eerder dat handhavers niet regelnaleving als hoofddoel hebben, maar 'het aanpakken van daders'. Ook hier lijkt een combinatie van de instrumenten strafrecht en beleidsalternatieven het best te werken.

Als we inzoomen op fraudeclusters is enige relativering noodzakelijk. De invloed van het alternatieve instrumentarium op het doel regelnaleving lijkt te variëren. Het instrument beleidsalternatieven lijkt regelnaleving te bevorderen in de clusters 'De grote-bouwfraudeur', 'De fraudeur in proces- en bedrijfsvoering', 'De dekmantelondernemer' en 'De individuele fraudeur'. Het instrument zachte dwangmiddelen lijkt regelnaleving enigszins te bevorderen in de clusters 'De koppelbaas', 'De frauderende afnemer van arbeid' en 'De individuele fraudeur'. Publiek-private samenwerking lijkt regelnaleving te bevorderen in het cluster 'De fraudeur in kennis en constructies'.

Van het traditionele instrumentarium lijkt de inzet van het bestuursrecht geen positieve bijdrage te leveren aan regelnaleving, met uitzondering in de clusters 'De fraudeur in proces- en bedrijfsvoering' en 'De dekmantelondernemer'. Het strafrecht lijkt een positieve bijdrage te leveren aan regelnaleving in de clusters 'De koppelbaas', 'De frauderende afnemer van arbeid', 'De grote-bouwfraudeur' en 'De fraudeur in kennis en constructies'.

7.4 Conclusies

In dit onderzoek zijn de door handhavers ingezette instrumenten en hun effectiviteit onderzocht, zoals handhavers dat ervaren. Centrale vraag was welke instrumenten het meest effectief regelnaleving stimuleren volgens de handhavers zelf. Daartoe is een enquête uitgezet onder 395 fraude-experts, verdeeld over 25 handhavende instanties.

Er is onderscheid gemaakt tussen traditionele en alternatieve handhavingsinstrumenten. Bij de eerste groep horen het bestuursrecht en het strafrecht. Bij de tweede groep horen alternatieve instrumenten als zachte dwangmiddelen, publiek-private samenwerking en beleidsalternatieven.

Uit het onderzoek blijkt dat regelnaleving niet het belangrijkste doel is dat de geënquêteerde handhavers nastreven. Het hoofddoel is 'het aanpakken van daders'. Andere gedetecteerde doelen zijn 'het minimaliseren van schade' en 'het teweegbrengen van maatschappelijke verandering'.

Handhavers die het bevorderen van regelnaleving als belangrijkste doel hebben, slagen er in hun beleving onvoldoende in dit te realiseren. Het gat tussen gesteld en gerealiseerd doel op het gebied van regelnaleving is over alle fraudeclusters ongeveer even groot.

Tegelijkertijd blijkt tevens dat handhavers niet altijd voor het instrument kiezen dat het beste past bij het door hen beoogde doel. Het doel regelnaleving blijkt het best gerealiseerd te kunnen worden door een combinatie van alternatieve instrumenten en het strafrecht. Overigens zijn de resultaten niet voor alle fraudeclusters hetzelfde.

Gezien de resultaten kan daarom de conclusie worden getrokken dat afhankelijk van het doel dat handhavers zich stellen en het cluster waarmee men te maken heeft, een nadere afweging ter zake van de te hanteren instrumenten voor handhaving kan worden gemaakt om het gewenste doel beter te bereiken.

Handwritten text in red ink, including the word "lelolindo" and various scribbles and lines.



P L A T F O R M



B I J Z O N D E R E

O P S P O R I N G S

D I E N S T E N

HOOFDSTUK 8

Fraude in scenario's

In de voorgaande hoofdstukken zijn onderzoeken beschreven naar (determinanten van) de fraude van nu en de toekomst en de handhaving hiervan. De huidige samenleving diende daarbij als basis. Eerder is opgemerkt dat voortschrijdende ontwikkelingen in de samenleving zelf een van de aanleidingen is voor Fraude in Beeld. Met name zijn genoemd: individualisering, informalisering, informatisering en internationalisering (zie paragraaf 1.2.2). Hierbij gaat het om trends over een langere termijn. Het is onmogelijk te weten hoe de samenleving er over tien tot vijftien jaar uit zal zien, maar het is niet onmogelijk om mogelijke ontwikkelingsrichtingen te verkennen.

Ten behoeve van Fraude in Beeld is een studie uitgevoerd, die leidt tot vier toekomstscenario's. Deze scenario's vormen geen blauwdrukken van de toekomst, maar denkrichtingen die voortvloeien uit verschillende plausibele aannames. Uiteraard zijn deze scenario's vooral doordacht op bijbehorende verschijningsvormen van fraude en de mogelijke consequenties voor de inrichting van de handhaving. Daarbij zijn verbindingen gelegd tussen de scenario's en de bevindingen uit de andere onderzoeken in het kader van Fraude in Beeld.

Toekomstscenario's helpen organisaties zich voor te bereiden op uiteenlopende toekomstige omstandigheden. Bovendien stellen scenario's organisaties in staat de eigen toekomstplannen voortijdig te evalueren door de doorwerking ervan binnen de verschillende scenario's te simuleren.

8.1 Methode

Voor het ontwikkelen en het gebruiken van deze toekomstscenario's zijn drie workshops georganiseerd, waaraan leden van de projectgroep Fraude in Beeld deelnamen. Doel was onder meer belangrijke sleutelonzekerheden te identificeren: onzekerheden waarvan de ontwikkelingsrichting grote gevolgen heeft voor het functioneren van een beleidsterrein of een organisatie. Deze sleutelonzekerheden vormen belangrijke input voor het scenariokader.

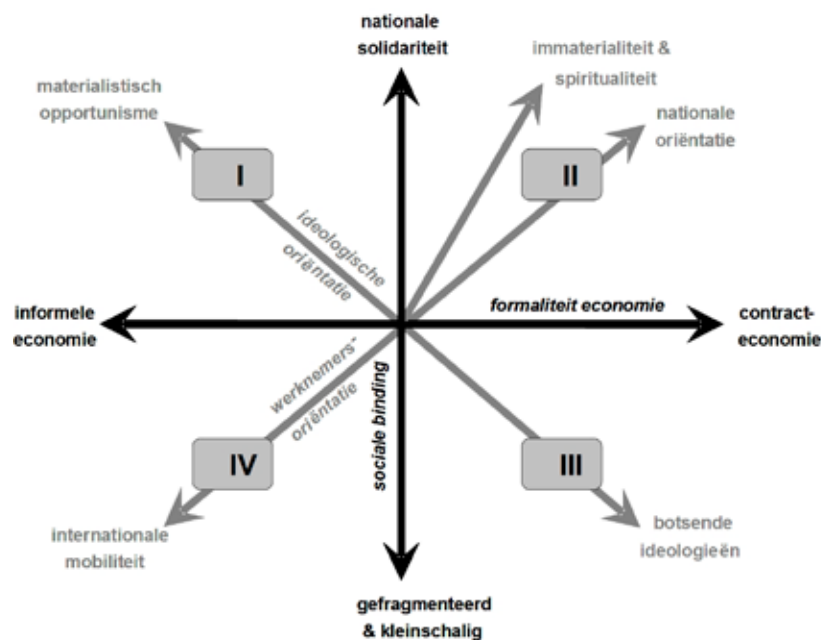
Tabel 8.1 toont de geïdentificeerde sleutelonzekerheden.

Tabel 8.1 Sleutelonzekerheden met plausibele uitersten

Sleutelonzekerheden	Plausibele uitersten
Opbouw en samenstelling bevolkingspiramide	cultureel divers en evenwichtig versus vergrijsd en ongelijkmatig
Schaal van sociale binding	nationaal sociaal contract versus kleinschalige sociale contracten
Mate van onderling vertrouwen	groot onderling vertrouwen versus hoge mate van wantrouwen
Belang van (im)materialiteit	materieel eigenbelang versus groot belang voor immateriële en spirituele versus botsende ideologieën
Mate van (de)nivellering	grote kloof tussen 'have's' & 'have not's' en 'can's' & 'cannot's' versus vergaande nivellering
Juridisering van de samenleving	vergaande contractmaatschappij versus alleen contracten in uitzonderingssituaties
Mate van (in)formaliteit van de economie	geringe informele economie versus omvangrijke informele activiteiten

Sleutelonzekerheden	Plausibele uitersten
Mate van privatisering van publieke diensten	vergaande privatisering versus omvangrijke overheid en publieke organisaties
Mate van toezicht en controle	gering en faciliterend t.b.v. marktwerking versus vergaand, intensief en sturend
Mate van internationale arbeidsmobiliteit	zeer hoog voor iedereen versus beperkt tot kleine groep hoogopgeleide kenniswerkers
Mate van internationale dienstverlening	uitermate intensief versus relatief beperkt

Sleutelonzekerheden gecombineerd met ontwikkelingen die zich min of meer als onvermijdelijk zullen voltrekken, leiden tot een kader waarbinnen het mogelijk is vier scenario's te schetsen aan de hand van twee dimensies: sociale binding (met als uitersten nationale solidariteit versus gefragmenteerde, kleinschalige binding) en de formaliteit van economische activiteiten (met als uitersten een sterk informele economie versus een gejuridiseerde contracteconomie). De afbakening van vier scenario's aan de hand van twee dimensies is aangebracht omdat er anders een te groot aantal scenario's ontwikkeld diende te worden. In figuur 8.1 zijn deze dimensies getekend, waarbij de horizontale as de mate van economische formaliteit weergeeft en de verticale as de mate van sociale binding. De vier velden die ontstaan, vertegenwoordigen de vier scenario's.



Figuur 8.1 Het scenariokader

8.2 Resultaten

De resultaten van deze studie zijn te beschrijven in een samenleving waarin materialistisch opportunisten centraal staat, een samenleving waarin nationale, immateriële en spirituele oriëntatie de boventoon voeren, een samenleving die een grote internationale mobiliteit kent en een samenleving met botsende ideologieën.

Deze vier scenario's zijn achtereenvolgens genoemd: Vrijstaat Oranje, Natuurlijk Nederland!, Gekleurde werelden en Wereldspel. Hier volgt een toelichting op deze vier scenario's, toegespitst op hun doorwerking op fraude.

8.2.1 Scenario I: Vrijstaat Oranje

In Vrijstaat Oranje is West-Europa in economisch opzicht niet opgewassen tegen de groeiende concurrentiekracht van Azië en Oost-Europa. Dit leidt tot massale emigratiestromen van jonge professionals en succesvolle allochtonen naar opkomende economieën. De Nederlandse samenleving vergrijsd aanzienlijk sneller dan voorzien. De inkomens dalen, waardoor de bedrijfswinsten tegenvallen en de belastinginkomsten dus afnemen. De overheidsfinanciën en het socialezekerheidsstelsel komen onder druk te staan.

Juist in deze tijden van economische malaise komen mensen voor elkaar op, hetgeen de nationale solidariteit versterkt. Er ontstaat een bloeiende informele economie waarbij mensen de ruimte nemen én krijgen om inkomsten te genereren zonder te worden gehinderd door allerlei bureaucratische voorschriften en instituties. Als mensen het uiteindelijk toch niet redden, zijn er basale vangnetten om hen op te vangen.

Fraude in Vrijstaat Oranje

De stijgende werkloosheid en hoge sociale lasten vergroten de kans op uitkerings- en premiefraude. Van de verhoging van de kinderbijslag die de overheid doorvoert om verjonging te stimuleren, wordt vanaf de eerste dag misbruik gemaakt.

Sociale normen verschuiven, mede doordat de media relativerende opmerkingen van politici over het aanpakken en gedogen van lichte overtredingen uitvergroten. Deze normvervaging voedt ook fraude op andere terreinen. De vele zelfstandigen blijken, zowel individueel als in netwerkverband, zeer creatief en ondernemend bij het aangeven van inkomsten en registreren van uitgaven. Ze maken daarbij steeds vaker gebruik van een veiling- of ruilsite op internet om hun belastingdruk, zo nodig over nationale grenzen heen, te minimaliseren.

De hogere budgetten en subsidies voor informele zorg, gecombineerd met gunstige fiscale regelingen voor zorginspanningen, stimuleren de zorgfraude. Naar schatting een derde van de Nederlanders pleegt in enige mate belastingfraude door aanzienlijk meer vrijwilligerswerk voor aftrek voor te dragen dan ze daadwerkelijk hebben uitgevoerd. Omdat het vaak om zorg voor familie, vrienden en kennissen gaat, blijkt controle door de Belastingdienst alleen in uitzonderingsgevallen goed mogelijk. Politici sluiten hiervoor aanvankelijk geheel hun ogen, maar hun toon verandert enigszins als blijkt dat nogal wat kleinschalige zorginitiatieven en -netwerken een dekmantel vormen voor ingenieuze juridische en financiële constructies. Daarachter gaat een bont gezelschap van koppelbazen en professionele fraudeurs schuil, dat zich in deze gedogende wereld als vissen in het water voelt. Ze maken onder andere dankbaar gebruik van doorgevoerde versoepelingen voor het opstarten van ondernemingen door subsidiestromen af te tappen en belastingen en sociale premies te omzeilen. Als ze in het nauw komen, schromen ze niet om individuele ambtenaren te benaderen met aantrekkelijke financiële voorstellen.

In het gedogende maatschappelijke en politieke klimaat is weinig steun voor harde aanpak van kleinschalige fraude door de onderkant van de samenleving. Met het gedogen van een omvangrijke grijze economie accepteren samenleving en politiek echter niet alleen kleinschalige fraude, maar scheppen ze tegelijkertijd volop ruimte voor grote, professionele fraude en fraudeurs.

Als de totale fraude gaandeweg omvangrijke proporties aanneemt en grote groepen nieuwe grenzen opzoeken, neemt de roep om aanpak van kleine en grote fraudepraktijken geleidelijk toe. De opsporingsdiensten staan dan voor de taak om enerzijds excessen hard aan te pakken en anderzijds kleinschalige fraude met zachtere hand binnen de perken te houden. Bij de excessen wordt gekozen voor een harde, repressieve aanpak, voor de kleinschalige fraude voor de inzet van alternatieve instrumenten als 'zelfregulering' en 'compliance assistance'.

Vertaald naar onderzoeksresultaten

Belangrijke toekomstige fraudeclusters in dit scenario zijn 'De koppelbaas', 'De frauderende afnemer van arbeid', 'De fraudeur in kennis en constructies', 'De dekmantelondernemer' en 'De individuele fraudeur'. De belangrijkste handhavinginstrumenten zijn strafrechtelijke aanpak voor excessieve fraude en zachte dwangmiddelen voor kleinschalige fraude.

8.2.2 Scenario 2: Natuurlijk Nederland!

In Natuurlijk Nederland! leiden milieuproblemen en toenemende grondstoffenschaarste, gecombineerd met een groeiende afkeer van het ongebreidelde materialisme in opkomende economieën, tot een brede herbezinning in West-Europa. De relativering van het belang van economische groei en een sterke concurrentiepositie op de wereldmarkt gaat gepaard met een groeiende belangstelling voor immateriële en spirituele waarden. Duurzame ecologische ontwikkeling en waardering van culturele verschillen staan in Nederland bovenaan op de politieke agenda. De overheid kan op een breed draagvlak rekenen voor de invoering én strikte handhaving van regelgeving en contracten met private partners bij het realiseren van beleidsdoelstellingen. Niet iedereen accepteert echter alle gemaakte beleidskeuzes zonder slag of stoot, zeker niet als deze hun eigen welvaartsniveau aantasten. Vooral ondernemers verzetten zich, openlijk en heimelijk, sterker naarmate de overheid hen harder aanpakt.

Fraude in Natuurlijk Nederland!

Door de hogere eisen aan milieu en voedselkwaliteit stijgen de kosten van voedselproductie. Daardoor wordt het omzeilen van wet- en regelgeving lucratiever. De groeiende kloof tussen het rechtlijnige Europa en de opportunistische en materialistische wereld daarbuiten biedt daarvoor bovendien legio mogelijkheden. Voedselimporteurs nemen het niet zo nauw met opgelegde eisen.

Onder druk van goedkope buitenlandse importen proberen boeren aan de stringente regels te ontkomen door in meer of mindere mate te marchanderen met milieu-eisen en voorschriften voor de veehouderij en agrarische productie. In korte tijd duiken in de agrarische sector en de voedselindustrie tal van nieuwe fraudeconstructies én bekende fraudeurs uit andere sectoren op. Overheden, milieu- en consumentenorganisaties reageren met certificeringsprogramma's en tal van keurmerken waarop ze intensief proberen toe te zien. Maar al snel halen fraudezaken met certificaten en keurmerken de voorpagina's van de kranten.

In de zorg wordt op grote schaal gefraudeerd met spirituele behandelingen en producten waarvan de aanpak lastig is. Tegenover benadeelden lijken altijd evenzoveel voorstanders te staan die de behandelaars en hun producten en diensten te vuur en te zwaard verdedigen.

Bij de omvangrijke subsidiëring van maatschappelijke projecten, waarvoor overheden slechts de kaders aangeven, komt fraude in elke vorm en mate voor: van incidentele fraude door individuele uitvoerders tot georganiseerde, ingewikkelde constructies door professionele criminele organisaties. In de vele kleine en grote ecologische projecten die overheden opstarten, komen alle bekende vormen van bouwfraude voor.

De grote variëteit aan fraude en fraudeurs vereist een even gedifferentieerde aanpak door opsporingsdiensten. Gegeven de enorme winsten die fraudeurs kunnen behalen in zowel de voedselsector als bij maatschappelijke projecten lijkt het opleggen van boetes slechts een beperkt effect te resulteren. Rechtzaken hebben vooral een symbolisch karakter, bedoeld om aan de roep vanuit de bevolking om een harde aanpak van overtreders tegemoet te komen. Dezelfde brede publieke steun maakt 'naming and shaming' tot een effectief instrument.

Vertaald naar onderzoeksresultaten

Belangrijke toekomstige fraudeclusters in dit scenario zijn 'De fraudeur in proces- en bedrijfs-voering', 'De fraudeur in kennis en constructies', 'De grote-bouwfraudeur' en 'De individuele fraudeur'. De belangrijkste handhavingsinstrumenten zijn strafrechtelijke aanpak bij grote fraudeurs en het alternatieve instrument 'naming and shaming'.

8.2.3 Scenario 3: Gekleurde werelden

In Gekleurde werelden trekt het economisch succes van Nederland grote stromen immigranten uit alle delen van de wereld aan om de vergrijzing op de arbeidsmarkt te compenseren. Ze belanden in een harde en zeer gefragmenteerde samenleving, waarin groepen, organisaties en overheden voortdurend op gespannen voet met elkaar leven. Het onderling wantrouwen is groot en verdeelt de samenleving niet alleen langs culturele lijnen. De omvang van wet- en regelgeving groeit in hoog tempo en is het resultaat van talloze compromissen tussen wisselende coalities in een verdeeld politiek veld. Samenwerking is onmogelijk zonder contracten, maar die worden aangevochten als ze eenmaal zijn afgesloten. Er ontstaat een cultuur waarin claims en rechtszaken domineren en die tot grote problemen leidt bij de rechterlijk macht.

Fraude in Gekleurde werelden

In deze gefragmenteerde wereld, waarin opportunisme en materialisme domineren, kent fraude vele vormen en gedaanten. Hebzucht en ijdelheid vertalen zich in een grote vraag naar topmerken die op haar beurt merkvervalsing, schending van auteursrechten en parallelle importen aanwakkert. Naast vele gerespecteerde uitzendorganisaties houdt ook een bonte verzameling van louche makelaars zich bezig met het aantrekken van buitenlandse werknemers, vooral voor laaggeschoolde arbeid, en het omzeilen van handelsverdragen. Intussen leiden de vele contracten en overeenkomsten onvermijdelijk tot fraude waarbij steeds meer advocaten, notarissen en rechters de verleiding niet kunnen weerstaan om er incidenteel of langdurig hun voordeel mee te doen. Het is tekenend voor de glijdende schaal waarop interne en sociale normen zich in Nederland bevinden. De voortdurend veranderende wet- en regelgeving vormt hierbij verre van een tegenwicht en zorgt ervoor dat niet altijd duidelijk is wanneer er sprake is van fraude.

Overheden zijn te verdeeld en ontberen budgetten en capaciteit om grip te krijgen op de activiteiten van handelaren in weinig transparante netwerken die zich vaak tot ver over de landsgrenzen uitstrekken. Van lokaal tot nationaal niveau beïnvloeden en fêteren ondernemers ambtenaren en politici om hun eigen belangen te verdedigen en materiële doelstellingen te realiseren. Het resultaat is dat normen vervagen en dat de onduidelijkheid over wie deze bepalen toeneemt.

Gedwongen door krimpende budgetten en de wens van de meerderheid van de bevolking dragen overheden verantwoordelijkheden voor sociale voorzieningen over aan individuele burgers. Niet voor iedereen blijkt dit de beste keuze en grote groepen vallen ten prooi aan frauduleuze beleggers die hun gouden bergen beloven.

Bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket staan voor de bijna onmogelijke taak om in deze diffuse politieke, wettelijke en maatschappelijke omstandigheden, waarin zelfs het fraudebegrip aan voortdurende verandering onderhevig is, fraudepraktijken en fraudeurs op te sporen en aan te pakken. Mede gelet op de grote omvang van fraude zoeken ze het pragmatisch in een combinatie van harde, deels symbolische aanpak van excessieve fraudepraktijken, onderhandelingen met grote private partijen en zelfregulering door branches en sectoren. Onvermijdelijk leidt deze aanpak tot willekeur.

Vertaald naar onderzoeksresultaten

Belangrijke toekomstige fraudeclusters in dit scenario zijn 'De fraudeur in kennis en constructies', 'De koppelbaas', 'De fraudeur in proces- en bedrijfsvoering' en 'De individuele fraudeur'. De belangrijkste handhavinginstrumenten zijn het strafrecht voor grote en professionele fraudeurs en vormen van publiek-private samenwerking.

8.2.4 Scenario 4: Wereldspel

Het scenario Wereldspel schetst een grenzeloze wereld waarin handelsbelemmeringen en culturele tegenstellingen nauwelijks bestaan. Geavanceerde communicatietechnologieën versnellen de globalisering van handelsnetwerken en productieketens. Logge multinationals leggen het af tegen kleine en middelgrote ondernemingen die zich flexibel in informele mondiale netwerken organiseren. Werknemers zijn uitermate mobiel en velen van hen prefereren het zelfstandig ondernemerschap boven een vaste baan. Het maatschappelijk middenveld is overbevolkt met grote en kleine belangengroepen, die via virtuele polls en referenda continu voor hun eigen, specifieke belangen opkomen. Als burgers en ondernemingen ook hun financiële middelen en inkomsten over grenzen heen optimaliseren, zien overheden zich gedwongen hun budgetten voor sociale voorzieningen fors te verlagen. Terwijl de ongekende vrijheden aan de bovenkant vaker doorslaan naar egoïsme en opportunisme, raken aan de onderkant grote groepen in de problemen.

Fraude in Wereldspel

De ondernemersgeest die door Nederland waart, uit zich onder meer in minimalisering van de belasting- en regeldruk. De virtuele internationalisering biedt ongekende mogelijkheden om de eigen financiële en fiscale situatie te optimaliseren door de gunstigste wettelijke kaders en belastingregimes op te zoeken. Het merendeel van de zelfstandige ondernemers die internationaal actief zijn, neemt het niet altijd even nauw met de regels die de Nederlandse overheid hun oplegt. Virtuele banken en buitenlandse klanten, partners en vestigingen bieden ruime mogelijkheden om inkomsten te verzwijgen voor de Nederlandse fiscus. Zo raken nationale belastingdiensten het zicht op financiële stromen, inkomsten en spaartegoeden van hun inwoners kwijt. De beperkte internationale afspraken die ze met hun zusterorganisaties kunnen afsluiten over uitwisseling van databestanden, maken hieraan geen einde.

Ondernemende fraudeurs spelen met nationale grenzen en maken handig gebruik van mazen in wet- en regelgeving die landen slechts traag aanpassen aan de snel veranderende realiteit. Ze zijn zeer creatief in het bedenken van semi-legale constructies om met illegale arbeid en importen van producten, regels en voorschriften te omzeilen. Het blijken meesters in identiteitsfraude en manipulatie van computerbestanden om de virtuele wereld naar hun hand te zetten. Professionele fraudeurs maken handig misbruik van de naïviteit van grote groepen die voor hun pensioenvoorziening blindelings grote sommen geld toevertrouwen aan dubieuze virtuele banken en gespecialiseerde beleggingsfondsen die hun gouden bergen beloven.

De mogelijkheden van nationale overheden om fraude op te sporen en aan te pakken zijn zeer beperkt en nemen bovendien gestaag af naarmate de globalisering voortschrijdt. Internationale samenwerking en uitwisseling van bestanden zijn vooral mogelijk met landen die zich in hetzelfde schuitje bevinden.

Overheden proberen mensen en ondernemingen te verleiden om vrijwillig belastingen af te dragen door rechten en opbrengsten aan elkaar te koppelen. Ze maken niet alleen afspraken met multinationale ondernemingen, maar ook met netwerken en virtuele banken voor gedetailleerde toezicht en controle in ruil voor verklaringen van betrouwbaarheid en kredietwaardigheid. Vaak werken ze daarbij samen met brancheorganisaties en banken.

Vertaald naar onderzoeksresultaten

Belangrijke toekomstige fraudegebieden in dit scenario zijn 'De individuele fraudeur', 'De fraudeur in kennis en constructies', 'De koppelbaas' en 'De fraudeur in proces- en bedrijfsvoering'. De belangrijkste handhavinginstrumenten zijn zachte dwangmiddelen als 'naming and shaming' en daarnaast publiek-private samenwerking.

8.3 Conclusies

Ten behoeve van Fraude in Beeld is een studie uitgevoerd die in vier scenario's mogelijke toekomsten verkent. Deze vier scenario's zijn achtereenvolgens genoemd: Vrijstaat Oranje, Natuurlijk Nederland!, Gekleurde werelden en Wereldspel.

Elk van de scenario's leidt tot inzichten over mogelijke fraudeclusters en over het instrumentarium dat handhavende instanties kunnen inzetten indien een dergelijk scenario zich zou voordoen. De scenariostudie geeft daarmee mogelijke toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot fraude en de aanpak daarvan weer. De onzekerheden over de uitkomst zijn door de langere termijn groot. Toch bieden de scenario's handvatten voor toekomstige aandachtsgebieden en de dan te hanteren vormen van handhaving.

De vier scenario's bevatten enkele specifieke uitdagingen voor bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket. Die uitdagingen liggen enerzijds in diffuse situaties waarin traditionele straf- en bestuursrechtelijke interventies om verschillende redenen niet of slechts gedeeltelijk werken. Anderzijds gaat het om omstandigheden waarin juist sprake is van internationaal zeer stringente wettelijke kaders. In zowel diffuse als stringente omstandigheden ligt de uitdaging in het ontwikkelen en competent toepassen van alternatieve instrumenten, naast de instrumenten van het bestuurs- en strafrecht.

De verschillende deelonderzoeken van Fraude in Beeld geven een resultaat over fraude van nu, fraude in de toekomst, waarom ondernemers regels al dan niet naleven en hoe handhavers de effectiviteit van de regelhandhaving zien. Ook is





P L A T F O R M



B I J Z O N D E R E

O P S P O R I N G S

D I E N S T E N

HOOFDSTUK 9

Resultaten van Fraude in Beeld voor de handhaving

met de scenariostudie een aanzet gegeven hoe fraude er in de wat verdere toekomst uit zou kunnen zien. De voorspelende waarde van Fraude in Beeld kan pas worden bepaald als de toekomst daar is.

Het onderzoek geeft inzicht in branches die door de bijzondere opsporingsdiensten als meer fraudegevoelig zijn aangemerkt dan andere branches. Ook noemen de bijzondere opsporingsdiensten redenen waarom sommige branches meer fraudegevoelig zijn dan andere. Als resultaat van het ontwikkelen en toepassen van de fraude-index geeft Fraude in Beeld een overzicht van branches waarvan Fraude in Beeld veronderstelt dat die meer fraudegevoelig zijn dan andere branches. Dit resultaat impliceert dat wanneer de bijzondere opsporingsdiensten/het functioneel parket zich willen richten op de meest fraudegevoelige gebieden, een beperkte bijstelling van hun blikrichting aan de orde is door nader – in de handhavingketen – te kijken naar profielbranches en clusters. De bij de clusters benoemde fraudedevormen en -methodieken kunnen wat het soort fraude betreft dat zo mogelijk kan worden verwacht, behulpzaam zijn voor de handhaving.

Wanneer de handhaving streeft naar een instrumentkeuze die aansluit bij oorzaken van regelovertreding (ofwel: een responsieve handhaving) volgt uit Fraude in Beeld een handhaving die te typeren is als:

- een getrapte handhaving;
- een clusterspecifieke handhaving;
- een handhaving die zich richt op (groepen van) personen;
- een handhaving die interdepartementaal en integraal van aard is.

Een *getrapte handhaving* sluit aan bij de gevonden determinanten van regelovertreding. Dit betekent dat wanneer ondernemers zich kenmerken door compliante interne normen, de handhaving zich kan beperken tot het monitoren van nalevingsgedrag (eerste niveau). Ontbreekt het aan een compliante interne norm maar is er wel sprake van compliante sociale normen, dan volstaat de inzet van 'zachte' handhavingsinstrumenten, zoals de inzet van beleidsalternatieven (tweede niveau). Ontbreken compliante interne én sociale normen maar ervaren ondernemers weinig mogelijkheden om regels te overtreden, dan zal de handhaving zwaardere instrumenten moeten inzetten (derde niveau), dat wil zeggen zachte instrumenten die in de rug worden gesteund door het recht (zachte dwangmiddelen). Tot slot, in die situatie waarin sprake is van non-compliante interne en sociale normen en ondernemers mogelijkheden zien voor het overtreden van regels, is, in combinatie met de inzet van alternatieve instrumenten, de inzet van handhavingsinstrumenten geëigend die te groeperen zijn onder de noemer afschrikking: het bestuursrecht of het strafrecht (vierde niveau). Wanneer het doel van handhaving is regelnaleving te bevorderen, impliceert Fraude in Beeld dus een zuinig gebruik van traditionele handhavingsinstrumenten en altijd in combinatie met alternatieve instrumenten. In het bijzonder gaat het daarbij om instrumenten die zich richten op het bevorderen van compliante interne normen, compliante sociale normen en/of het minimaliseren van mogelijkheden tot regelovertreding.

Een *clusterspecifieke handhaving* vloeit voort uit de bevinding dat, voor zover het de centrale variabelen van het ISMA-model betreft, de verschillen tussen clusters duidelijker zijn dan de verschillen tussen domeinen van wet- en regelgeving. De ordening van het fraudedomein in clusters is daarmee – in ieder geval voor het doen van sociaalwetenschappelijk onderzoek naar fraude – een vruchtbaarder ordening dan een ordening naar domeinen van wet- en regelgeving. Het is denkbaar dat deze ordening ook uitgangspunt kan zijn voor de aanpak van fraude door de bijzondere opsporingsdiensten.

Een handhaving die zich richt op (*groepen van*) *personen* sluit aan bij de constatering dat fraude persoonlijk is. Het zijn immers vooral persoonsgebonden variabelen – interne en sociale normen en de ervaren mogelijkheden tot regelover-treding – die samenhangen met de intentie van ondernemers om regels na te leven.

Fraude in Beeld impliceert bovendien een handhaving die *interdepartementaal en integraal* van aard is. Het onderzoek wijst er immers op dat fraude de departementale domeinindeling ervan overstijgt en dat er sprake is van overlap tus-sen de bijzondere opsporingsdiensten als het gaat om enkele fraudevormen en vooral de branches waarop zij zich richten. De context van fraude beperkt zich doorgaans niet tot het werkterrein van één bijzondere opsporingsdienst. Enkele specifieke onderwerpen waarvoor overlap in enige mate geldt en waarvoor integrale handhaving dus bij uitstek de aangewezen weg lijkt, zijn (EU-)subsidiefraude, fraude die de integriteit betreft, alsook instrumentele vormen van fraude, zoals sofinummerfraude en identiteitsfraude.

Wanneer de handhaving preventie nastreeft en een proactieve opstelling prefereert, impliceert Fraude in Beeld om op gezette tijden een indruk te krijgen van de mate waarin onderdelen van de fraude-index – de indicatoren – zich voor-doen. In die zin zijn de indicatoren op te vatten als alarmbellen. Zo kan het signaleren van een instroom in een branche van branchevreemde, zwakgebonden ex-fraudeurs de handhaving attenderen op een mogelijke toename van fraude in die branche. Om het mogelijk te maken die alarmbel te laten rinkelen, zou de handhaving specifiek met betrekking tot deze indicator na afdoening van (straf)zaken meer aandacht kunnen besteden aan het monitoren van ex-fraudeurs (denk aan nazorg, reclassering).

Voorwaarden voor een effectieve handhaving zijn onder meer het expliciteren van realistische doelstellingen en de inzet van passende, effectieve instrumenten. Dit betekent ook dat handhavers zich bewust zijn van een mogelijke discrepantie tussen gestelde en gerealiseerde doelen, dat zij kunnen beschikken over instrumenten waarmee die discrepantie zichtbaar wordt (evaluatie, effectmeting) en dat zij daarvan kunnen en willen leren (bevorderen lerend vermogen). Daarbij kan voor het meten van effecten gebruik worden gemaakt van de fraude-index, in het bijzonder van die onderdelen/indicatoren die niet zijn gelieerd aan handhaving en geconstateerde fraude.





P L A T F O R M
B O D
B I J Z O N D E R E
O P S P O R I N G S
D I E N S T E N

HOOFDSTUK 10

Conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek Fraude in Beeld had twee hoofddoelen. Ten eerste het genereren van kennis over fraudegebieden, fraudevormen en de wijze waarop de overheid effectief kan bijdragen aan de bestrijding van fraude (kennisontwikkeling). Ten tweede diende een methodiek te worden ontwikkeld die bij herhaling kan worden gebruikt teneinde in de toekomst onderzoek naar fraude verder te versterken (methodiekontwikkeling). Met betrekking tot beide onderwerpen volgen hierna enkele conclusies en aanbevelingen.

10.1 Conclusies

Onder de naam Fraude in Beeld is door de bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket een sociaalwetenschappelijk onderzoek uitgevoerd om beter inzicht te verkrijgen in (determinanten van) fraudevormen, fraudegebieden en de wijze waarop effectief door de overheid kan worden opgetreden (kennisontwikkeling). Hiervoor zijn in Fraude in Beeld vijf gerelateerde deelonderzoeken uitgevoerd die samen een antwoord proberen te geven op de centrale vraagstelling, te weten: *Waar gaat fraude, waarvoor de vier bijzondere opsporingsdiensten handhavingsbevoegd zijn, zich de komende jaren voordoen en welke aangrijpingspunten zijn er voor de handhaving om deze toekomstige fraude het hoofd te bieden?*

De resultaten van dit onderzoek kunnen dienen als basis voor strategische beleidskeuzes daar waar het gaat om, door middel van overheidsacties, fraude te voorkomen, te beheersen en te bestrijden. Daarnaast diende Fraude in Beeld een methodiek te ontwikkelen die bij herhaling kan worden gebruikt ten einde in de toekomst vergelijkbare onderzoeken te kunnen uitvoeren (methodiekontwikkeling).

Kennisontwikkeling

Met betrekking tot de kennisontwikkeling van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat het onderzoek inzicht biedt in het 'wat' 'waarom' en 'waar' van fraude. Het biedt inzicht in de aard van fraude en de branches waar die voorkomt en vermoedelijk gaat voorkomen, alsook in determinanten van regelovertreding; het biedt inzicht in de mogelijkheden om fraude aan te pakken en in de mate waarin interventies van de overheid effectief (kunnen) zijn.

Met betrekking tot het 'wat' en 'waar' zijn in het onderzoek zeven fraudeclusters geïdentificeerd die bestaan uit zowel voor de bijzondere opsporingsdiensten bekende branches als ook branches die tot nu toe niet expliciet hun aandacht hadden. Elk van de onderscheiden fraudeclusters kenmerkt zich door specifieke fraudevormen en fraudemethodieken. De branches die tot nu toe niet expliciet de aandacht hadden maar wel in de fraudeclusters zitten (profielbranches), zijn mogelijk ook fraudegevoelig omdat zij dezelfde, voornamelijk economische kenmerken hebben als de wel genoemde fraudegevoelige branches in zo'n cluster.

Voor de ordening van branches naar (toekomstige) fraudegevoeligheid is een zogenoemde fraude-index geconstrueerd, toegepast en gevalideerd om minder fraudegevoelige branches te onderscheiden van de meer fraudegevoelige branches. Daarbij zijn, bovenop de mate waarin in het verleden regelovertreding is geconstateerd, enkele belangrijke voorspellers van fraude geïdentificeerd, waaronder de mate waarin er crisis in een branche is, instabiliteit in een branche is en ex-fraudeurs met zwakke binding in een branche voorkomen.

Met betrekking tot determinanten van regelovertreding zijn zowel ondernemers als handhavers bevroegd. Uit deze onderzoeken kan worden geconcludeerd dat er voor ondernemers vier factoren bepalend zijn voor regelovertreding: de interne norm, de sociale norm, de ervaren mogelijkheden om regels te overtreden en afschrikking. Daarbij kan

geconcludeerd worden dat de interne norm de belangrijkste determinant is van regelovertreding. Vooral wanneer ondernemers niet intrinsiek gemotiveerd zijn om wettelijke regels en voorschriften na te leven, ontstaat een potentieel risico.

Is de interne norm met betrekking tot een bepaalde wet of regel niet compliant, dan kunnen sociale normen de desbetreffende ondernemer er alsnog van weerhouden een regel te overtreden. Ook de onmogelijkheid om regels te overtreden kan ondernemers met non-compliance interne en sociale normen weerhouden van regelovertreding. Levert regelovertreding (economisch) voordeel op, dan zullen ondernemers die zich puur door economische motieven laten leiden de regel overtreden. Als normen non-compliant zijn en er zijn mogelijkheden om regels te overtreden, dan resteert afschrikking om naleving te bevorderen.

Met betrekking tot het beeld van handhavers over motieven van regelnaleving en de mate waarin zij menen regelnaleving te kunnen bewerkstelligen, kan worden geconcludeerd dat 'het aanpakken van daders' het meest gestelde doel van de respondenten is. De mate waarin de gestelde doelen worden gerealiseerd, verschillen per gesteld doel. Ook kan worden geconcludeerd dat handhavers zelf vinden dat ze er onvoldoende in slagen om potentiële daders af te schrikken, regelovertreding te stoppen, recidive te voorkomen, fraudeurs tot inkeer te brengen en om normbevestiging en bewustwording in branches te bewerkstelligen. Het beeld kent enige variatie, afhankelijk van het cluster.

Fraude in Beeld resulteert in een onderscheid tussen traditionele en alternatieve handhavinginstrumenten. Bij de traditionele instrumenten horen het bestuursrecht en het strafrecht. Bij de alternatieve instrumenten horen zachte dwangmiddelen, publiek-private samenwerking en beleidsalternatieven. Geconcludeerd kan worden dat de handhavers die in dit onderzoek zijn betrokken, vooral gebruikmaken van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten. Van de mogelijke alternatieve instrumenten gebruiken zij voornamelijk het type 'beleidsalternatieven'. Deze uitkomst kan te maken hebben met het eigen aandachtsgebied van de respondenten dat waarschijnlijk weinig mogelijkheden biedt voor de inzet van andere instrumenten.

Met betrekking tot de mogelijkheden om fraude aan te pakken en het inzicht in de mate waarin interventies van de overheid effectief (kunnen) zijn, kan worden geconcludeerd dat afschrikking veruit het meest gebruikte handhavinginstrument is. Voor ondernemers die mogelijkheden zien om regels te overtreden en bij wie de interne en sociale norm non-compliant is, kan afschrikking werken om regelnaleving te bevorderen.

Methodiekontwikkeling

Het is de eerste keer dat een onderzoek als Fraude in Beeld is gedaan. Het project Fraude in Beeld behelst een poging een methodiek te ontwikkelen om een beeld te schetsen van actuele én toekomstige vormen van fraude, om aanwijzingen te geven voor een effectieve handhaving en om informatie te genereren voor strategische beleidskeuzes (thema's). Dit alles op een onderzoeksterrein dat – zeker empirisch gezien – een relatief onontgonnen terrein is. Bovendien liep in dit project de toepassing van de methodiek gelijk op met de ontwikkeling ervan; voorwaar een situatie die om praktische redenen niet te voorkomen was, maar binnen de wetenschap geen schoonheidsprijs verdient. Die situatie maakt Fraude in Beeld tot een onzekere en gedurfde onderneming.

Gegeven de resultaten en instrumenten die Fraude in Beeld heeft opgeleverd, alsook de toepasbaarheid daarvan, kan worden geconcludeerd dat de bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket met Fraude in Beeld als methodiek een stap voorwaarts hebben gezet op hun weg naar een slimmere handhaving. Dat betekent niet dat de methodiek reeds volgroeid is. De ervaring die met deze ruwe en eerste versie van Fraude in Beeld is opgedaan biedt de mogelijkheid en geeft ook de noodzaak aan om de methodiek verder te ontwikkelen en bij te stellen. Geconcludeerd kan worden dat er op een aantal terreinen methodologische kanttekeningen bij Fraude in Beeld geplaatst kunnen worden, te weten:

- respondentkeuzes bij verschillende delen van het onderzoek;
- insteek op brancheniveau;
- theoretische uitgangspunten;
- gegevensbestanden.

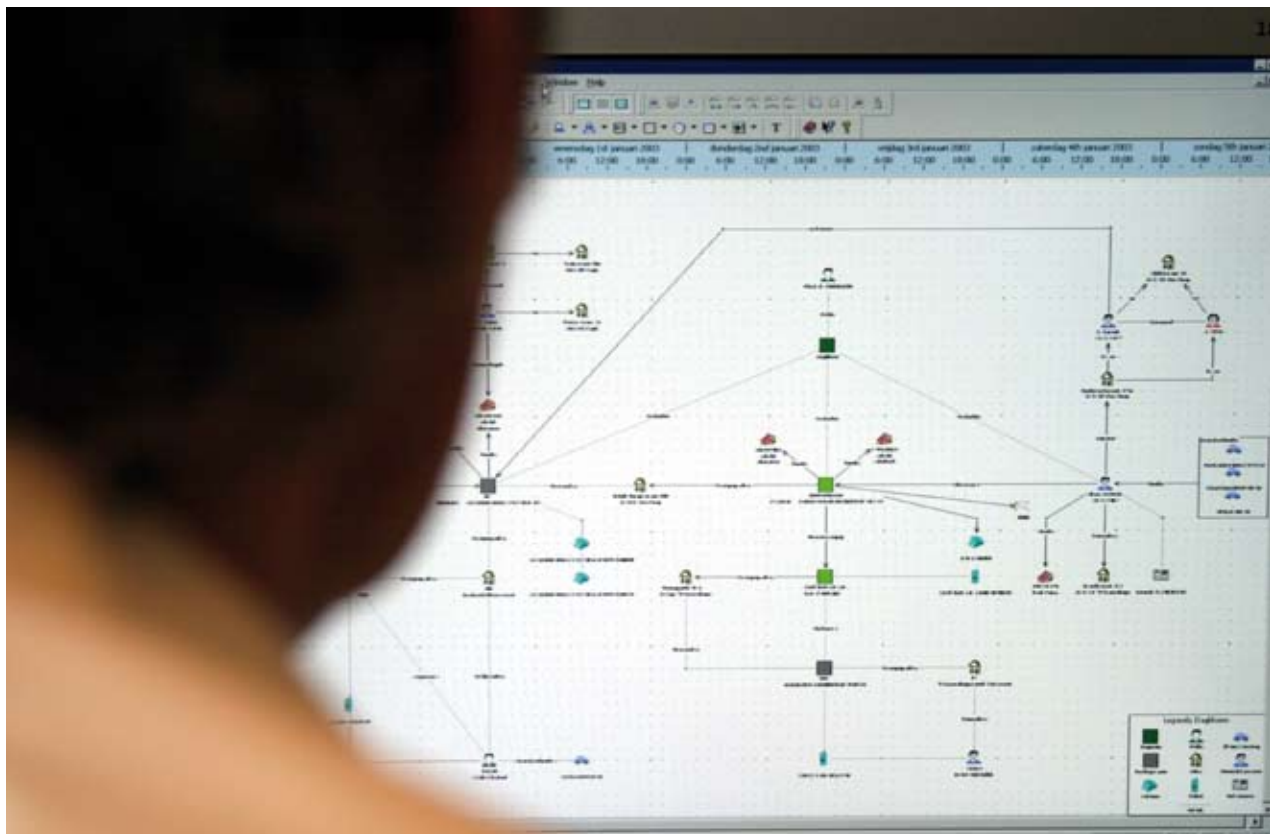
10.2 Aanbevelingen kennisontwikkeling

1. Omdat in veel branches en clusters meerdere vormen van fraude voorkomen waarvoor verschillende bijzondere opsporingsdiensten en vakdepartementen verantwoordelijk zijn, lijkt bij de aanpak een verder versterkte samenwerking en heldere communicatie geboden. Aanbevolen wordt samenwerking en heldere communicatie te versterken.
2. Er zijn profielbranches uit Fraude in Beeld naar voren gekomen. Deze branches zijn niet door bijzondere opsporingsdiensten genoemd, maar verdienen door hun kenmerken extra aandacht. Dit geldt ook voor één branche die buiten elk cluster viel maar door de kenmerken wel zeer fraudegevoelig lijkt. Aanbevolen wordt in overleg met ketenpartners over een bepaalde periode te toetsen of de hier genoemde resultaten zich ook in de praktijk hebben voorgedaan.
3. Branches waren qua fraudegevoeligheid te ordenen door middel van de fraude-index. Daarbij zijn, bovenop de mate waarin in het verleden regelovertreiding is geconstateerd, enkele belangrijke voorspellers van fraude geïdentificeerd, waaronder de mate waarin er crisis in een branche is, instabiliteit in een branche is en ex-fraudeurs met zwakke binding in een branche voorkomen. Aanbevolen wordt een mechanisme te ontwikkelen waardoor deze voorspellers handhavingsorganisaties actief op (nieuwe) fraudegevoelige branches wijzen.
4. Geconstateerd is dat er verschillende determinanten zijn voor regelovertreiding. Op grond van de uitkomsten van het onderzoek kan bij de keuze voor een instrument dat aansluit bij de oorzaken van regelovertreiding een gradatie worden aangebracht. Aanbevolen wordt bij de handhaving te werken met een getrappt model (oplopend gericht op interne norm, sociale norm, mogelijkheden en afschrikking), naast een clusterspecifieke en een persoonsgerichte aanpak.
5. Traditionele instrumenten lijken niet altijd effectief om regelnaleving te bereiken. Aanbevolen wordt daarom zuinig gebruik te maken van de traditionele handhavingsinstrumenten en deze alleen in te zetten in die gevallen waar de interne en sociale normen non-compliant zijn en er mogelijkheden tot regelovertreiding zijn, en dit altijd in combinatie met alternatieve instrumenten.
6. De effectiviteit van de doelgerichte houding van handhavers bij de instrumentkeuze zou kunnen verbeteren door deze meer in lijn te brengen met de keuze voor effectieve instrumenten. Hiertoe lijkt vooral kennis over de effecten van de verschillende instrumenten van groot belang. Dergelijke kennis is vooralsnog zeer schaars. Aanbevolen wordt – op basis van de uitkomsten van Fraude in Beeld – nader onderzoek te doen dat zich richt op het genereren van kennis over de effecten van handhavingsinstrumenten. Daarbij dient ook aandacht te worden besteed aan kennis over de mechanismen die binnen de doelgroep ten grondslag liggen aan het al dan niet naleven van de regels en kennis over de instrumenten die deze mechanismen het meest effectief kunnen beïnvloeden.
7. De scenariostudie geeft mogelijke toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot fraude weer. De onzekerheden over de uitkomst zijn door de langere termijn groot. De scenario's kunnen handvatten bieden voor toekomstige handhaving. Om voorbereid te zijn op de toekomst wordt aanbevolen dat het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten de scenariostudies beziet in de context van nu reeds te initiëren acties.

10.3 Aanbevelingen methodiekontwikkeling

1. Fraude in Beeld is van start gegaan met een kleine en specifieke respondentengroep, namelijk de vier bijzondere opsporingsdiensten. Zij zijn via een digitale vragenlijst naar hun huidige beeld van fraude bevraagd. Te overwegen valt de respondentengroep naar aard en omvang uit te breiden. Kiest men voor een andere en meer omvangrijke groep respondenten, dan is het noodzakelijk te bezien of ook in die situatie een digitale vragenlijst een passend instrument is. Aanbevolen wordt voor een volgend onderzoek de respondentengroep en de wijze van vragen nader te bekijken.
2. Voor het onderzoek Fraude in Beeld is gebruikgemaakt van een relatief willekeurige set van economische en criminologische variabelen voor het construeren van respectievelijk brancheprofielen en de fraude-index. Aanbevolen wordt te bevorderen om alsnog een studie naar (sets van) variabelen met de grootste voorspellende waarde te verrichten.

3. Fraude in Beeld ordent naar de dimensie van branches. Het is mogelijk dat aan de hand van een andere dimensie, zoals een meer persoonsgebonden dimensie, meer variantie kan worden verklaard. Aanbevolen wordt om een kwantitatieve studie te laten verrichten die antwoord geeft op de vraag welk ordeningsprincipe en op welk niveau fraude het beste is te verklaren.
4. De losse verbinding tussen Fraude in Beeld en sociaalwetenschappelijke theorieën maakt dat Fraude in Beeld amper bijdraagt aan theoretische ontwikkeling. Theorievorming is noodzakelijk voor verder onderzoek op het vrijwel onontgonnen terrein dat Fraude in Beeld bestrijkt. Het ISMA-model dat Fraude in Beeld oplevert, heeft weinig verklarende waarde, maar geeft wel een richting aan voor theoretische en empirische verdieping. Aanbevolen wordt de informatieve waarde van het model te verhogen door nadere studies naar de variabelen van dit model. Een voorbeeld hiervan kan zijn een studie te verrichten naar kenmerken van ondernemers en van de context waarin zij (wederrechtelijk) handelen om de aanwezigheid van non-compliance interne en/of sociale normen te verklaren.
5. De beschreven knelpunten aangaande de gebruikte gegevens van de bijzondere opsporingsdiensten leiden tot de wens om bestaande geautomatiseerde gegevensbestanden beter te kunnen benutten voor het doen van sociaalwetenschappelijk onderzoek. Ook informatie en gegevens die niet in bestanden van bijzondere opsporingsdiensten zijn vastgelegd, maar bijvoorbeeld alleen in dossiervorm bestaan of waarover andere diensten de beschikking hebben, kunnen relevant zijn voor onderzoek naar de aard en omvang van fraude. Op dit ogenblik is echter voor niemand duidelijk wat voor de uitvoering van onderzoek naar fraude de waarde is van die informatie of die gegevens. Dit leidt eenvoudig tot een onderschatting of juist een overschatting van de bijzondere opsporingsdiensten als bron voor onderzoeksdoeleinden. Aanbevolen wordt de mogelijkheid om gezamenlijk de informatiepositie van de bijzondere opsporingsdiensten voor gebruik voor onderzoeken als Fraude in Beeld in kaart te brengen.
6. Fraude in Beeld heeft nu een sterk kwantitatief karakter. Wat het abstractieniveau betreft is bij deze eerste versie van Fraude in Beeld gekozen voor een concrete start, een abstract vervolg om vervolgens te komen tot een concrete toepassing. Het is denkbaar dat een meer kwalitatieve start op een hoog abstractieniveau, gevolgd door een concrete onderbouwing en inkleuring van abstracte resultaten, de vertaalslag van de onderzoeksresultaten naar een meer concreet, beleidsmatig niveau kan bevorderen. Een scenariostudie – nu niet aan het einde maar aan het begin van Fraude in Beeld – gericht op het duiden van megatrends, kan een voorbeeld zijn van zo'n kwalitatieve start.





Secretariaat
Postbus 93356
2509 AJ Den Haag
Platform-bod@minszw.nl

**Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid**

Vormgeving en productie:
Directie Facilitaire Zaken