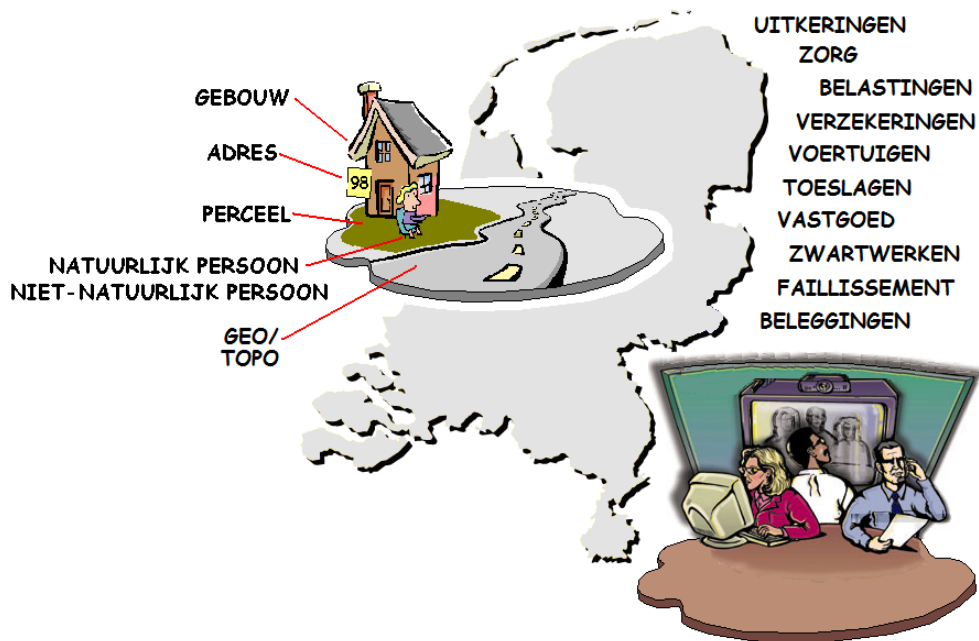


# Fraude

een voorstel voor een effectieve aanpak



## 1. CONTEXT

A. Jaarlijks wordt er in Nederland voor circa 12 miljard euro gefraudeerd.

- **faillissementsfraude**  
jaarlijks €2 miljard

pakkans 2%

*Bron: Opstelten, 2010, zie ook Tromp, N. Snippe, J. Bieleman: Preventieve maatregelen horizontale fraude. WODC. Over pakkans: oratie prof. Mr. T. Hilverda, 25 mei 2012. Het tv-programma Zembla besteedde op 14/12/12 een uitzending aan faillissementsfraude onder de titel Nederland fraudeland.*

- **zorgfraude**  
jaarlijks €2-€3 miljard

pakkans 2%

*Bron: op basis van onderzoek SAS kan de totale schade aan zorgfraude in Europa worden geschat op 56 miljard per jaar (SAS; 2011). Dit is ongeveer 5% van het totale bedrag dat aan zorg wordt besteed. In Nederland wordt 74,5 miljard aan zorg besteed. Extrapolatie van een schade van 5% komt neer op 3 á 4 miljard euro per jaar. Andere schattingen gaan uit van 2 tot 3 miljard per jaar.*

*Pakkans 2%: geschat op basis van publicaties zorgverzekeraars.*

- **verzekeringsfraude**  
jaarlijks €1 miljard

pakkans 1%

*Bron: Rapport Fraude loont, Universiteit Twente, p 21 Basis Gegevens: Verbond van Verzekeraars (interview secretaris VvV en website).*

- **beleggingsfraude**  
jaarlijks ten minste €750 miljoen

pakkans gering

*Bron: DNB, Roest, F. (2007) Beleggen in gebakken lucht. Functioneel Parket OM. De schatting van DNB is conservatief, in werkelijkheid zal het hoger liggen, zeker als de fall out van internationale beleggingsfraudes in NL worden meegerekend (Enron, Parmalat, Credit Lyonnais e.d.)*

- **sociale uitkeringsfraude, bijstandsfraude**  
*Het opzettelijk verkeerde informatie geven of zaken verzwijgen om onterecht aanspraak te maken op een sociale uitkering of om deze te behouden.*

Gedetecteerde fraude in 2010: €53 miljoen bijstandsfraude en €66 miljoen aan fraude met andere uitkeringen. Bij een schatting van de totale fraude moet met een tweetal factoren rekening worden gehouden: a. detectie vindt meestal

plaats boven een bepaald minimum (zie bijvoorbeeld het rapport EUR FRAUDEGEVALLEN IN WWB BOVEN DE AANGIFTEGRENSEN, opdrachtgever SoZaWe, 2012) en b. het percentage dat daadwerkelijk wordt opgespoord. Indien dit laatste maatgevend is, dan wordt het totale fraude bedrag bij bijvoorbeeld 5% rond €1 miljard op jaarbasis. Dit bedrag wordt hoger indien de ondergrens verlaagd wordt.

*Bron: VNG Magazine: grote schade door uitkeringsfraude: 09/09/2011*

- **vastgoedfraude**  
(*hypotheekfraude, witwassen in gebruik, onrechtmatige bewoning, hennepsteelt, witwassen in transacties*)

Omvang schade: onbekend. Universiteit Leiden doet onderzoek.

Vastgoedfraude Philips pensioenfonds: schade €200 miljoen.

Het ministerie van VenJ doet onderzoek naar vastgoedfraude in de pensioenfondsen (vermogen €650 miljard): Preventieve doorlichting van de pensioensector.

De gemeenten Den Haag en Rotterdam hebben convenanten opgesteld met de Stichting Fraudebestrijding Hypotheken (SFH), mede om huisjesmelken tegen te gaan.

- **belastingfraude**  
schatting tussen de €4,3 en €23 miljard.

*Bron: Fraude Loont, Stichting Toekomstbeeld der techniek, Universiteit Twente.*

- **zwartwerken (premie- en loonbelasting ontduiking)**  
Geen cijfers.
- **toeslagenfraude (huur- en kindertoeslagen)**  
Geen cijfers over bekend.

Volgens NRC/Handelsblad dd 19/09/2011 vindt er massale fraude plaats o.a. omdat het mogelijk blijkt om toeslagen op andermans naam met de eigen DigiD aan te vragen.

Nog enkele andere gegevens, gebaseerd op feiten (1), navraag (2) of een *educated guess* (3).

*Bron: Notitie Zenc 04/05/2012*

- 400.000 Nederlanders hebben de status Vertrokken Onbekend Waarheen (VOW) in de GBA (3)
- 40.000 studenten frauderen met uitwonende studiebeurs (3)
- 50.000 veroordeelden zijn onvindbaar (1)
- 90.000 beboete mensen worden niet gevonden en boete wordt dus afgeschreven (1)

- 60.000 UWV-klanten wonen in Amsterdam, maar zijn niet bekend in de GBA (1). *Hier loopt momenteel een onderzoek naar.*
- 120.000 stukken grond zijn van mensen die ten minste vijf jaar dood zijn
- 360.000 woningen staan administratief leeg (3)
- 200.000 afwijkingen in het adressenbestand van het Kadaster (2)
- 400.000 klanten van de Belastingdienst hebben een “potloodadres”, dus afwijkend van de GBA (3)
- 36.000 klanten van de Belastingdienst hebben een onbekend adres. Wellicht boven de 100 miljoen schade.

B. Fraude wordt op vele fronten aangepakt. Maar ingestelde onderzoeken beperken zich in de meeste gevallen tot het domein waar die zich aandient. Daardoor worden fraudezaken veelal ad hoc behandeld. Er is géén sprake van een zogenaamde één overheid-benadering.

- Er is veel verkokering binnen en tussen de departementen, uitvoeringsorganisaties en controle-instanties. Effectieve aanpak in de breedte ontbreekt, ook omdat bij sommige fraudedomeinen de ontstane schade simpelweg wordt doorbelast in de vorm van hogere premies (bv. bij zorgfraude en verzekeringsfraude). Wat als het ware aan de onderkant weglekt, wordt van boven weer aangevuld. Maar ook de perceptie dat er bij fraude veelal niet een direct aanwijsbaar slachtoffer is zorgt bij sommige fraudedomeinen voor een relatief lage opsporingsprioriteit, nog afgezien van de vraag welke opsporingsinstantie aan zet zou zijn.
- De bijzondere opsporingsdiensten zijn traag in hun onderlinge samenwerking maar ook in de samenwerking met de politie. Gevolg is dat de criminaliteitsbeeld-analyses zich veelal beperken tot justitiële bronnen en veel kennis over de interne afhandeling door het bestuur niet voorradig is (dark number problematiek). Criminele Inlichtingen Eenheid-activiteiten en misdaadanalyse en informatie-uitwisseling daartussen is zwak ontwikkeld.
- Bestuurlijke toezichthouders worden ‘ingepakt’ door de onder toezicht gestelde ondernemingen en pakken weinig door: fraude is al snel politiek en raakt aan bestuurlijke belangen.
- De veiligheidfocus ligt bij de publieke of openbare orde. Er is onvoldoende aandacht voor verstoringen van de ‘economische’ orde: grootschalige fraude en de afwenteling van de gevolgen op de burger en de overheid. Deze situatie betekent dat er op macro niveau miljarden verloren gaan ten laste van het collectief.

## 2. OPGAVE

- a. In opdracht van de ministers van Veiligheid en Justitie, Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Binnenlandse Zaken vaststellen waar fraude plaatsvindt door het vergelijken van digitale bestanden die in beheer zijn bij de overheid. Leg vanuit die signalen potentiële fraudepatronen bloot en onderzoek degenen die in dat patroon passen. Daarmee is de aanpak persoonsgericht i.p.v. zaakgericht, naar voorbeeld van de Amsterdamse Top 600-aanpak.



*Voorbeeld: Tot voor kort reden er nog circa 360.000 voertuigen onverzekerd rond in Nederland (jaarverslag RDW 2008). Door een bestandsvergelijking van het kentekenregister met de registraties van de verzekeraars rijden er nagenoeg geen onverzekerde auto's meer rond.*

- b. Uitgangspunt is de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). Inschatting is dat voor ongeveer 15% de combinatie persoon/adres niet klopt met de werkelijkheid. In elk geval is bekend dat circa 400.000 personen staan geregistreerd als Vertrokken Onbekend Waarheen (VOW-ers). Veel VOW-ers zijn te vinden door gebruik te maken van gegevensregistraties die in beheer zijn bij andere overheden. We richten ons in eerste instantie op overzichtelijke, nauw afgebakende, aansprekende projecten. Eerst kleinschalige successen en geleidelijk aan uitbreiden.
- c. Informatiegebruik vindt plaats binnen de privacyregelgeving.

## BIJLAGE: voorbeelden uit de praktijk van handhavers

### Fraude met Zorgtoeslag

Door gegevens slim te vergelijken zijn grote klappen te maken. Ook op het gebied van de zorg. Veel mensen ontvangen momenteel zorgtoeslag, maar niet alle recipiënten zijn in het geval van oneigenlijke ontvangst voornemens deze toeslag terug te betalen. Waar wonen deze fraudeurs eigenlijk? Het geval van Janeck werkt verhelderend.

*Janeck heeft een schuld van ongeveer €4000,- opgebouwd.*

*Niet vanwege boetes of achterstallige belastingen, maar vanwege onterecht ontvangen zorgtoeslag. Janeck schreef zich netjes in en deed een verzoek tot voorschot. Zoals gebruikelijk boekte de Belastingdienst het bedrag maandelijks over op zijn rekening. Gebruikelijke gang van zaken? Jawel, afgezien van het feit dat Janeck allang niet meer in Nederland woonde. Wanneer de zorgverzekeraar hem een verzoek tot premiebetaling toestuurt blijft deze zonder respons. Terug in eigen land vertelt Janeck mooie verhalen over de uitstekende behandeling van klachten aan zijn knie in de Nederlandse zorg, en de bonus die hij op de koop toe ontving van de Nederlandse Belastingdienst.*



### Dubbele Hypotheekrenteaftrek

Een groot deel van Nederland ontvangt hypotheekrenteaftrek. Maar niet in alle gevallen is dit terecht. Ben en Clara vertellen op verjaardagen honderduit over hoe zij de Belastingdienst voor het lapje houden.

*'Sinds vorige week hebben we weer een nieuwe huurder op de Flierbesweg,' laat Clara nonchalant vallen. Aan die straat ligt het huis waarop Clara officieel staat ingeschreven in de GBA. 'Ja,' buldert Bert, 'die stakker betaalt €1500,- per maand voor die woning met wat meubels erin.' Een neef van Clara wil weten hoe het stel dit met hun hypotheekrenteaftrek heeft geregeld. 'Heel simpel,' legt Bert uit. 'We spreken met de huurder af dat hij zich niet bij de gemeente inschrijft. Daardoor is Clara officieel nog steeds de bewoner. Dat is dus dubbele hypotheekrenteaftrek voor ons!' Gevraagd naar de kans op ontdekking trekt Clara een grimas. 'De gemeente komt er toch nooit achter zolang de onderhuurder zich niet probeert in te schrijven.'*



Het stel uit dit voorbeeld zou tegen de lamp lopen wanneer de overheid informatie uit Atlas zou vergelijken met de GBA-inschrijving en de huwelijks staat van personen. Licht allereerst de particuliere eigenaren uit het bestand. Selecteer vervolgens de stellen met huwelijks staat 'getrouwd' en kijk of ze separaat ingeschreven staan.

Deze aanpak kan landelijk ingezet worden bij de bestrijding hypotheekfraude, AOW fraude en uitkeringsfraude. Hoeveel mensen hebben bijvoorbeeld een zelfstandige AOW uitkering en zijn toch gehuwd? Een start zou zijn om aan de SVB een bestand te vragen met alle gehuwden met zelfstandige AOW uitkering. Wat voor acties onderneemt SVB al om te voorkomen dat sprake is van bovenstaande fraude?

### **Studiebeurs-carroussel**

De uitwonende beurs was ooit bedoeld voor studerenden die niet langer in het ouderlijk huis woonden. Veel MBO-ers maken nu eenzelfde verhuisbeweging waarmee recht op een uitwonende beurs ontstaat. Op de controles die de dienst handhaving in Amsterdam uitvoerde, op basis van door DUO uitgereikte risicoprofielen, bleek een groot gedeelte niet te kloppen. De familie Loukili laat zien hoe makkelijk misbruik binnen dit systeem is.

*Ahmed, Aicha, Fahroud, Abdel, Abbas, Badria, Basma, Chadia en Charifa zijn neefjes en nichtjes van elkaar en groeiden op in Amsterdam Slotervaart. Zij zijn het deel van de familie dat onderwijs aan een Amsterdams MBO volgt, op tien minuten lopen van de wijk waarin zij zijn opgegroeid en tot voorheen woonden. Nu zij studeren wonen zij echter op kamers. Maar niet in een studentenhuus.*

*Ahmed woont bij zijn tante, de moeder van Aicha. Aicha woont bij de zus van Fahroud. Fahroud woont bij zijn broer. Abdel woont bij de vader van Abbas. Abbas woont bij de ouders van Badria in, terwijl Badria zich samen met Basma en Chadia heeft ingeschreven bij de zus van Charifa. Charifa zelf woont bij haar oom, de vader van Ahmed.*



*Hoewel...wonen? Zij staan ingeschreven in de GBA. In werkelijkheid wonen allen nog in dezelfde wijk als waar zij opgroeiden en onderwijs volgden. Sommigen wonen nog in dezelfde straat, sommigen nog in dezelfde flat en sommigen wonen zelfs nog op dezelfde verdieping als hun ouderlijk huis. Zij komen allemaal in aanmerking voor een uitwonende studiebeurs.*

### **Energie**

Niet alleen in de relatie tussen burger en overheid komt fraude voor. Ook de semi-overheid ziet zich met deze problematiek geconfronteerd. Vaak vervullen deze deels private organisaties tegelijkertijd een publieke taak. Zo heffen energieleveranciers energiebelasting voor de overheid. Maar in sommige gevallen valt deze belasting niet te heffen, omdat de belastingplichtige vertrokken is naar een onbekende bestemming.

*Karel snapt dit als geen ander. Hij bewoont in Amstelveen een tussenwoning. Administratief staat deze woning overigens leeg. Karel staat in de GBA niet op dit adres ingeschreven. Dat is wel zo makkelijk, want het scheelt hem een slok op een borrel in de gemeentebelastingen. Bovendien zit hij er deze winter daarom zowel financieel als qua temperatuur warmpjes bij. Want de netbeheerder en energie-leverancier voorzien hem zonder probleem van stroom. Aansluitingen worden immers niet tegen de GBA aangehouden.*



Bovenstaande fraudevorm is eenvoudig op te lossen met een GBA-vergelijking. Er zijn adressen genoeg waar wel gebruik is, maar geen inschrijving. Na enkele onbetaalde rekeningen is het haasje gevlogen. Rechtsmiddelen om de schuld te verhalen lopen stuk vanwege de ontbrekende GBA-inschrijving. Niet alleen de energieleveranciers zijn hiervan

de dupe. Ook overheden worden hierdoor geraakt in hun inkomstenderving door misgelopen belastinginkomsten.

### **Crimineel woninggebruik**

Amsterdam telt 15.000 huizen waarin langer dan één jaar geen GBA-inschrijving is, maar mogelijk wel sprake is van bewoning. Soms is er echter ook sprake van een buitensporig groot aantal mutaties binnen een pand over een relatief korte periode. Dit betreft deels pied-a-terres of te koop staande woningen. Vermoedelijk is een deel van deze woningen echter in gebruik door zware criminelen.

*Oudezijds Draaiburgwal 3 lijkt een heel gewoon huis. Maar sommige panden zijn minder gewoon dan anderen. De huizen rondom nummer 3 kennen gemiddeld eens in de 8 jaar nieuwe bewoners.*

*Voor dit omgebouwde pakhuis op nummers 3 gelden andere getallen. In de afgelopen drie jaar vonden er 30 mutaties plaats op de bewoning van het pand. Iedere keer waren de bewoners Pakistanen, danwel Oost-Europeanen. Het GBA geeft van deze vreemde gang van zaken geen automatische melding. Zonder dat de overheid leert wat er achter deze vreemde administratieve wijzigingen schuilt is het daarom ook mogelijk dat bepaalde fraudevormen nog compleet buiten beeld zijn.*



### **Witwassen**

Stichtingen zijn een nuttige wettelijke constructie. Echter niet iedereen gebruikt deze rechtsvorm voor het verenigen van duivenfokkers of de plaatselijke toneelvereniging.

*Zoals sommigen postzegels sparen, spaart Jaap stichtingen. Jaap weet namelijk als geen ander dat het stichtingenregister niet wordt vergeleken met de gegevens van de GBA, de Belastingdienst, de KvK. Ook heeft de Financial Intelligence Unit van de recherche, belast met het opsporen van ongebruikelijke en verdachte transacties, geen zicht op deze 'black-boxes'. Dit komt Jaap wel goed uit. Het wil namelijk wel eens voorkomen dat hij inkomsten die het daglicht niet kunnen verdragen wit wil wassen. Doordat de overheid de beschikbare informatie niet op een slimme manier vergelijkt, legt zij Jaap in ieder geval geen strobreed in de weg.*



Het draait in hoge mate om de integriteit van de registraties. Deze moet betrouwbaar zijn. Door matching van adres-, bedrijfs, inkomens en persoonsnaamgegevens te zien wat er niet klopt in deze registraties komt enorm veel potentiële ondermijning boven water.

Enkele verwante voorbeelden uit de praktijk:

- Er zijn in het Amsterdamse Havengebied 41.000 bedrijven gevestigd zonder dat van deze bedrijven duidelijk is te maken wie wat doet.
- Er worden door Buitenlandse Zaken zakelijke visa (voor lange tijd) verstrekt waarbij de Nederlandse referenten op z'n zachtst gezegd dubieus zijn; veelal t.b.v. uitvoer van voertuigen. Verificatie via de RDW vindt niet plaats. Alle visumverkrijgers kunnen in Nederland ongestoord hun gang gaan.

### **Criminele Netwerken**



Opsporing werkt vanuit een incident naar een dossier met een verdachte en een feit toe. Deze benadering is niet gericht op het in beeld krijgen van het integrale plaatje. De criminele ondermijnende constructies komen daardoor slechts sporadisch en moeizaam in beeld. Sommige multinationals hebben de volledige 'supply-chain' van hun product in handen. Van grondstof tot eindproduct. Criminele netwerken blijven in de informatiesamenleving niet achter bij hun commerciële spiegelbeeld.

*Het West-Afrikaanse criminele netwerk 'Airegin' beschikt in Nederland over huisvesting, bedrijven, stichtingen, werkgeversverklaringen, identiteiten, vergunningen en contacten met internationale componenten. Zo heeft de organisatie alle faciliterende onderdelen voor crimineel handelen in eigen hand. Wel zo efficiënt. Bijkomend voordeel is dat het voor opsporingsinstanties vrijwel onmogelijk is om de rode draad in deze fraude te ontwarren. Airegin maakt dankbaar gebruik van het feit dat iedere opsporingsinstantie in Nederland de activiteiten beperkt tot het eigen beleidsterrein.*



*Zoals toen de organisatie ter ore kwam dat een team van 12 rechercheurs, 1 analist en 2 financieel experts trachtte door middel van arbeidsintensieve vorderingen de vastgoed- en bedrijfsposities van het netwerk bloot te leggen. Vanuit het oogpunt van beheersbaarheid koos de recherche uiteindelijk voor een eenvoudige aanklacht: drugshandel en oplichting in geïsoleerde gevallen. De werkelijke criminele structuur bleef hierdoor buiten beeld.*

Naderhand toverde een geautomatiseerde scan van het Vastgoed Intelligence Center in twee dagen een completer beeld van de situatie en de verdachten tevoorschijn dan het team handmatig bij elkaar wist te rechercheren. Een verdachte uit de zijlijn van het onderzoek bleek plotseling de grootste hypotheekfraudeur van Amsterdam Zuid-Oost. Wanneer de rechercheurs vooraf op een slimme wijze van informatie gebruik hadden kunnen maken, was de capaciteit anders ingezet met een groter effect tot gevolg.

### **Katvangers in de horeca**

Amsterdam heeft indertijd het probleem van katvangers in de horeca (personen die over de vereiste horecapapieren beschikken en voor een eenmalige vergoeding de horecavergunning op hun naam zetten) onder controle gekregen door samen met het toenmalige GAK na te gaan of er premieafdracht plaatsvond. Er zullen immers maar weinig personen zijn die als vrijwilliger in een horecaonderneming als bedrijfsleider gaan werken. De eigenaren van de horeca inrichtingen die geen premie hadden afgedragen kregen een aanslag met terugwerkende kracht. Het was gauw gedaan met het fenomeen van horecakatvangers.