



WERKWIJZE PILOTS

Inleiding

De kern van aanpak zit in de constatering dat een verkokerde, repressieve aanpak niet werkt, omdat fraudeurs zich richten op de zwakke verbindingen tussen de kolommen en zo snel bewegen dat ze al gevlogen zijn, voordat de repressie ze te pakken heeft.

Om fraude aan te pakken, moet je horizontale verbanden aanleggen, die zich richten op preventieve interventies. Daarvoor heb je 'administratief rechtelijke burenhulp' nodig: de ene overheidsdienst doet een interventie, die niet direct in eigen belang is, maar die het optreden van andere overheden effectief maakt. Voorbeelden hiervan kennen we, zoals de ANPR (Automatic NumberPlate Recognition) controles, waar de politie veel energie in stopt, maar waar Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en Rijksbelastingdienst het meest van profiteren. Lokaal werkt het beter om verkrotte woningen van asociale verhuurders door de brandweer, binnen 24 uur, te laten dichttimmeren, dan met aanschrijvingen van bouw en woningtoezicht aan de slag te gaan.

Dat betekent dus ook dat je niet met risicoprofielen moet werken, maar met handelingspatronen: de wetenschap dat als iemand bepaalde handelingen verricht, je een grote kans hebt dat hij fraude gaat plegen. Dus een aandeelhouder van een besloten vennootschap, die een VOW-er ('vertrokken onbekend waarheen') als directeur aanstelt en dan ook nog plotseling stijgende omzet meldt bij belastingdienst, dat is een patroon, waarvan je weet dat hij naar grote waarschijnlijkheid aanstuurt op faillissement.

Voor deze aanpak geldt elke keer een aantal stappen die standaard doorlopen kunnen worden:

Stap 1 Ken de patronen

Fraude gebeurt niet in de administratieve systemen, maar in de 'werkelijke wereld'. Het zijn gewone mensen die handelingen verrichten. Ze innen btw teruggave zonder werkelijke omzet gedraaid te hebben, ze verkopen arbeidscontracten en innen daar geld voor, of verhuren veelvuldig bedrijfsruimten die niet geschikt zijn voor de 'vestiging', of ze slikken bolletjes en leveren die af in een ander land.

Waar het elke keer om gaat, is dat je met experts van een bepaalde soort fraude, het gedragspatroon, of een aantal gedragingen in de werkelijke wereld kent, en beschrijft. Voorbeeld:

bolletjesslikkers willen wel graag een uitkering, in verband met een ziektekostenverzekering, maar het bedrag van de uitkering is niet genoeg voor hun levensstijl. Dus verdienen ze bij, door bolletjesslikkend tussen Zuid-Amerika en Nederland te reizen. Maar omdat er dan stempels in hun paspoort komen, gooien ze dat paspoort weg, voordat ze zich melden voor een heronderzoek bij de Dienst Werk en Inkomen. Daarmee voorkomen zij vragen hoe zij de reizen überhaupt hebben kunnen betalen. Ze doen aangifte van vermissing van hun paspoort, krijgen een schoon paspoort en gaan daarmee naar de Dienst Werk en Inkomen voor verlening van de uitkering.

Signalen: digital footprints

Het mooie is, dat als je de patronen van een fraudeur kent, je ook signalen kunt gaan opsporen. Door de sterke digitalisering laten fraudeurs toch digital footprints achter. Zo bleek in Rotterdam dat slechts 1 procent van de gemiddelde burgers tot driemaal toe een nieuw paspoort aanvraag. Van de bijstandsklanten in Rotterdam was dat al drie procent. Voor sommige deelpopulaties was dat zes procent, maar voor sommige mensen uit bepaalde herkomstlanden met een bijstandsuitkering was dat 54 procent. Een kleine check bij de marechaussee leerde dat deze specifieke groep klanten meerdere reizen naar Zuid Amerika had gemaakt, iets wat niet kan van een uitkering, en wat ze ook niet gemeld hadden. Reden voor een stopzetting van de uitkering. *Het voordeel van denken in patronen is het voorkomen van discriminatie. Met profielen werkt men toch vooral met kenmerken van de populatie, zoals sexe, leeftijd, afkomst. Met patronen richt je je op feitelijk gedrag: een uitkering hebben en meer dan drie keer een nieuw paspoort aanvragen. Dat is het signaal, waarop je de start van je onderzoek baseert.*

Stap 2: Triggers

De volgende stap die gezet moet worden, is het identificeren van de relevante triggers. Anders dan bij de profiel-benadering, waarbij je bestanden vergelijkt en van alles op een zeef gooit, in de hoop dat er iets op de zeef blijft liggen (wat in het kader van de privacy als ontoelaatbaar wordt geacht) ga je bij de patroonbenadering uit van individueel gedrag.

Bijvoorbeeld: pas bij de derde aanvraag voor een nieuw paspoort binnen vijf jaar, start je het onderzoek. De derde aanvraag is dan een trigger. Elke fraudevorm heeft zijn eigen triggers. Bij faillissementsfraude zou dat de melding van een gestegen omzet kunnen zijn, bij een Besloten Vennootschap met een bestuurder die VOW (vertrokken Onbekend Waarheen) is. Bij een risicoadres gaat het bijvoorbeeld om 20 personen die ingeschreven zijn op een woonruimte van 25m².

Het is belangrijk om te denken in triggers, omdat het individuele handelingen zijn, die in de actualiteit plaatsvinden, de fraude kan mogelijk nog worden voorkomen. Bij profielen vind je vooral historische informatie en hol je al gauw achter de feiten aan.

Stap 3: Verrijking

Een trigger is aanleiding voor het starten van het onderzoek, maar of je ook een interventie moet plegen, is iets anders. Daarvoor is informatieverrijking nodig.

Zoals gezegd, de fraudeurs zoeken het vooral in de verbindingen, in de horizontale aspecten, omdat fraude binnen een koker inmiddels wel aangepakt wordt. Daarom moet er, nadat een trigger is afgegaan, in een aantal andere systemen gekeken worden. 'Is degene die voor de derde keer een paspoort aanvraagt, ook een uitkeringsgerechtigde?' Heeft een verdachte Besloten Vennootschap, die in de jaarstukken een omzet stijging meldt, ook extra personeel gemeld bij het UWV en extra btw

en premies afgedragen bij de Rijksbelastingdienst? Als dat laatste niet het geval is, en de Besloten Vennootschap is ook nog op een verdacht adres gevestigd, dan is de kans op fraude groot, en is een preventieve interventie nodig.

Stap 4: Interventie

De interventie moet vooral 'administratiefrechtelijke burenhulp' zijn. Bij een verdachte Besloten Vennootschap moet je niet aan de Kamer van Koophandel vragen een nader onderzoek in te stellen. Zij heeft noch de juridische instrumenten, noch de capaciteit om inschrijvingen zelfstandig tegen te houden.

Wat wel kan werken, is een aanpak waarbij de UWV een onaangekondigde boekencontrole doet bij de verdachte Besloten Vennootschap, of de Rijksbelastingdienst, die de gelegenheidsgever, de verhuurder van de locatie, een aanslag oplegt in verband met niet gemelde huurinkomsten.

Ook kan het helpen om aan alle huurders van een verdacht adres een brief te schrijven waarin je een controle aankondigt en hen oproept aanwezig te zijn op één en dezelfde datum voor alle Besloten Vennootschappen die op dat adres gevestigd zijn. Bij een inschrijving van 20 personen op één adres van 25 m² kan het heel effectief zijn om de Brandweer een toets op Brandveiligheid te laten uitvoeren. Een andere, zeer eenvoudige, methode is om, binnen de ruimte die de wet biedt, aan een verdachte aanvrager van een toeslag een vraag om aanvullende informatie te stellen. Echte fraudeurs blijken op dat moment af te haken, waarmee wordt voorkomen dat bedragen ten onrechte worden uitbetaald en teruggevorderd moeten worden.

Stap 5: Uitrol / implementatie

Als de interventie beproefd en geslaagd blijkt, kan de aanpak landelijk ingevoerd worden. Daarmee is de preventieve borging mogelijk.

Daarnaast kunnen aanbevelingen worden geformuleerd voor wijziging van wet- en regelgeving.

Vastlegging

Bij aanvang van elke pilot wordt ten behoeve van maandelijkse monitoring en de eindevaluatie volgens een vast stramien verschillende zaken vastgelegd zoals

Geldend covenant, aan- en inleiding, visie en richting, te ondernemen activiteiten, werkwijze en planning. De resultaten worden vastgelegd in output en outcome (financieel en maatschappelijk) en een advies ten aanzien van wijziging van de werkwijze of wet- en regelgeving.

Opbrengst van deze aanpak

Omdat deze aanpak persoonsgericht is, wordt de informatieverzameling en het informatie-hergebruik effectiever en efficiënter. Voorwaarde is wel dat de 'behandelaar' het recht krijgt om op te treden op alle relevante domeinen. Hij/zij moet meerdere taken tegelijkertijd mogen uitvoeren. Natuurlijk kan dit in teams (meervoudig kijken), maar kern is dat degenen die de constatering doen, ook degenen zijn die mogen optreden. De dossiers moeten niet van het projectteam overgedragen worden aan een 'staande organisatie', want dat leidt tot overdrachtsverlies en dus effectiviteitsverlies.

Er zijn twee soorten opbrengsten: materiële en immateriële. Materieel is de opbrengst van het fraudebedrag over de verschillende middelen heen (hypotheek-fraude, zorgtoeslag-fraude, uitkeringsfraude, btw-fraude, etc.). Doordat de kennis van de fraudepleger wordt hergebruikt, zijn de kosten van verwerving lager, en de opbrengsten hoger. Dat betekent dat veel fraudezaken nu bedrijfseconomisch verantwoord opgepakt kunnen worden, terwijl dat niet lukt als je de zaak monodisciplinair oppakt. Belangrijker zijn echter de immateriële opbrengsten: hier komt ook de politiek-bestuurlijke sturing om de hoek: het gaat erom dat bepaalde vormen van criminaliteit, die ook veel onveiligheid met zich meebrengen, effectiever worden aangepakt. Niet alleen wordt op die manier het leven van criminelen onprettiger, ook wordt de 'aantrekkelijkheid van een criminele carrière beperkt'. Belangrijke boodschap van het Openbaar Bestuur: norm-overtredend handelen loont niet, je houden aan de norm loont wel. Nu is dat voor bepaalde groepen precies andersom.