

**3 | 14**

**Justitiële verkenningen**

# **Fraude**

**Verschijnt 6 maal per jaar • jaargang 40 • augustus**

**BOOM** | **LEMMA**  
UITGEVERS



Wetenschappelijk Onderzoek- en  
Documentatiecentrum  
*Ministerie van Veiligheid en Justitie*

*Justitiële verkenningen* is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie en Boom Lemma uitgevers. Het tijdschrift verschijnt zes keer per jaar.

#### **Redactieraad**

drs. A.C. Berghuis  
dr. A.G. Donker  
prof. dr. H. Elffers  
dr. B. van Gestel  
dr. R.P.W. Jennissen  
dr. B. Rovers  
dr. mr. M.B. Schuilenburg

#### **Redactie**

mr. drs. M.P.C. Scheepmaker

#### **Redactiesecretariaat**

tel. 070-370 65 54  
e-mail [infojv@minvenj.nl](mailto:infojv@minvenj.nl)

#### **Redactieadres**

Ministerie van Veiligheid en Justitie,  
WODC  
Redactie Justitiële verkenningen  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
tel. 070-370 71 47  
fax 070-370 79 48

#### **WODC-documentatie**

Voor inlichtingen: Infodesk WODC,  
e-mail: [wodc-informatiedesk@minvenj.nl](mailto:wodc-informatiedesk@minvenj.nl), internet: [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)

#### **Abonnementen**

*Justitiële verkenningen* wordt gratis verspreid onder personen die beleidsmatig werkzaam zijn ten behoeve van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Wie in aanmerking denkt te komen voor een gratis abonnement, kan zich schriftelijk of per e-mail wenden tot het redactiesecretariaat: [infojv@minvenj.nl](mailto:infojv@minvenj.nl). Andere belangstellenden kunnen zich richten tot Boom Lemma uitgevers. De abonnementsprijs bedraagt € 151 (excl. btw, incl. verzendkosten) voor een plusabonnement. Een plusabonnement

biedt u naast de gedrukte nummers tevens het online-archief vanaf 2002 én een e-mailattending. Het plusabonnement kunt u afsluiten via [www.boomlemmatijdschriften.nl](http://www.boomlemmatijdschriften.nl). Of neem contact op met Boom distributiecentrum via tel. 0522-23 75 55 of e-mail [tijdschriften@boomdistributiecentrum.nl](mailto:tijdschriften@boomdistributiecentrum.nl).

Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende kalenderjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd.

#### **Uitgever**

Boom Lemma uitgevers  
Postbus 85576  
2508 CG Den Haag  
tel. 070-330 70 33  
fax 070-330 70 30  
e-mail [info@boomlemma.nl](mailto:info@boomlemma.nl)  
website [www.boomlemma.nl](http://www.boomlemma.nl)

#### **Ontwerp**

Tappan, Den Haag

#### **Coverfoto**

© Maarten Hartman/Hollandse Hoogte  
Masterstudenten en promovendi Bedrijfskunde aan de Erasmusuniversiteit leggen de eed af en onderteekenen dat zij goede en integere wetenschap zullen bedrijven

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<i>D.O. Friedrichs</i>	
<b>Kapitalistische banken als criminele ondernemingen: de casus Wall Street</b>	<b>12</b>
<i>G.W. Brummelkamp, W. Huisman en T. Flikweert</i>	
<b>Drie drijvende krachten achter bedrijfscriminaliteit. Een empirisch onderzoek naar fraude in het midden- en kleinbedrijf</b>	<b>24</b>
<i>J.H.R. van Onna</i>	
<b>Patronen in de criminele ontwikkeling van fraudeurs</b>	<b>42</b>
<i>F. Kemp</i>	
<b>Faillissementsfraude: een hardnekkig fenomeen. Pleidooi voor een preventieve aanpak</b>	<b>56</b>
<i>C.J.M. Schuyt</i>	
<b>Als je merkt dat niemand het merkt. Over fraude in de wetenschap</b>	<b>73</b>
<i>W. Groot en H. Maassen van den Brink</i>	
<b>Oorzaken van fraude in de zorgsector</b>	<b>88</b>
<i>M. Fenger en W. Voorberg</i>	
<b>Het bestrijden van uitkeringsfraude: mogelijkheden en moeilijkheden</b>	<b>100</b>
<b>Summaries</b>	<b>114</b>
<b>Internetsites</b>	<b>118</b>
<b>Congresagenda</b>	<b>120</b>
<b>WODC: website en rapporten</b>	<b>125</b>



## Voorwoord

'Jullie zullen helemaal niet sterven', zei de slang in het Paradijs. Met deze leugen verleidde hij Eva om van de verboden vrucht te eten (Genesis hoofdstuk 3). Dat is het oudst bekende voorbeeld van het opzettelijk bieden van een valse voorstelling van zaken om een eigen voordeel na te jagen. Fraude dus. Als we met dat oog kijken, barst het in de Bijbel van fraude, met als hoogtepunt het bedrog van Jakob, die zijn vader listig om de tuin leidt en zo het eerstgeboorterecht van zijn broer Ezau afpakt (Genesis hoofdstuk 25). Bedrog blijkt inherent te zijn aan de menselijke natuur en de neiging om het eigen belang te dienen ten koste van anderen. Daarmee zijn recenter aan het licht gekomen fraudes, zoals van Madov, vastgoedjongens, wetenschappers en banken, een voortzetting van de neiging tot fraude in eigentijdse vormen. En misschien behoort het evenzeer tot de mensheid dat ze bedrogen wil worden, als gevolg van naïviteit of hebzucht, waarmee men zich laat verleiden door vage beloften van beleggingsadviseurs of Nigeriaanse prinses.

De Consuwijzer, de internetsite voor overheidsvoorlichting aan consumenten, stelt fraude gelijk aan oplichting, waarvan sprake is 'als iemand met slimme trucs van iemand anders zijn geld, producten of iets soortgelijks probeert af te troggelen'. De vraag is echter of het altijd om slimme trucs moet gaan, of dat een simpele leugen ook al voldoet, dan wel een nalaten om te leveren wat beloofd is. En zou het altijd om geld of producten moeten gaan, gelet op het bestaan van wetenschaps- en relatiefraude? Wellicht kunnen we een meer algemene definitie hanteren: opzettelijke misleiding om een voordeel te behalen ten koste van anderen. Hierin zitten drie basisbestanddelen. Allereerst moet de misleiding opzettelijk zijn: het kan ook zijn dat men ongewild en onbewust een foute voorstelling van zaken geeft. Zo is regelgeving soms dermate ingewikkeld dat het niet naleven ervan zowel voordelen als nadelen oplevert voor de overtreder. Het artikel van Brummelkamp e.a. in dit themanummer geeft daar voorbeelden van. Het tweede aspect van de definitie draait om misleiding: men zet anderen op het verkeerde been door een valse voorstelling van zaken te geven. Dat kan actief door een leugen te vertellen ('ik heb geen inkomen naast mijn bijstand') of door bepaalde veranderingen in de eigen situatie niet te melden ('ik woon nu samen') – zie de voorbeelden in de bijdrage van Fenger en Voorberg. Ten derde moet het

bedrog ten eigen voordele strekken. Vaak zal het dan om het binnenharken van geld van anderen gaan. Maar een dergelijke gedraging kan ook ten koste gaan van collectiviteiten, zoals de inbreuk op de integriteit van de wetenschap (zie het artikel van Schuyt). Dan draait het veel meer om het verwerven of behouden van een vooraanstaande positie. In het bedrijfsleven kan het gaan om bescherming of verbetering van de marktpositie. Bij fraudes in bedrijven is niet zelden de leiding betrokken, hetgeen vooral kan worden verklaard doordat die managers hun positie in de onderneming willen beschermen (zie het artikel van Van Onna).

Dan Ariely laat in zijn populairwetenschappelijke boek *The honest truth about dishonesty* zien dat niet iedereen, maar wel veel mensen tot bedrog overgaan wanneer zij zich in een situatie bevinden waarin ze denken zich onopgemerkt te kunnen bevoordelen. Kennelijk zit er iets opportunistisch in ons: wanneer onder specifieke omstandigheden (kans, niemand ziet het) zich een verleiding aandient kunnen we die niet vanzelfsprekend onderdrukken. Bedrog is dan iets in onszelf, en niet alleen iets van 'de ander'. Toch zijn we niet snel geneigd onszelf als bedrieger of fraudeur te zien, ook doordat we knap zijn in het bedriegen van onszelf – dat heet het 'goedpraten van ons handelen' (in jargon: neutralisatie, rationalisatie): niemand zou worden benadeeld door het behaalde voordeel, het komt van 'de grote hoop', anderen doen het ook, het is eigenlijk wat me toekomt. Dit wegredeneren is niet voorbehouden aan degenen die een enkele maal de fout in gaan ('opportunistische fraudeurs'), maar ook aan degenen die dat stelselmatig doen en zich dan bijvoorbeeld verschuilen achter een bedrijfsbelang. Wel zijn er natuurlijk ook mensen die zich niet zozeer laten meeslepen door de omstandigheden waarin ze verkeren, als wel dat ze bewust de gelegenheid tot frauderen opzoeken of creëren – dat is echter een relatief beperkte groep.

Toch zou het niet juist zijn om te denken dat *iedereen* de kans grijpt om door middel van bedrog een voordeel te behalen: veel mensen onthouden zich daarvan omdat ze dat immoreel vinden. Naast de kans om betrappt te worden spelen innerlijke normen een rol. We zijn dus niet alleen maar opportunisten – we hebben ook het vermogen om ons sociaal op te stellen en het gezamenlijke belang te laten prevaleren boven ons directe eigenbelang. We zijn dus niet alleen zelfzuchtige wezens: de evolutie heeft ons het vermogen gebracht om geza-

menlijke belangen te dienen vanuit de perceptie dat ons eigenbelang met samenwerking is gediend (Dawkins 1976 & 1982, Ridley 1996). Onze samenleving wordt niet gedomineerd door bedrog. Integendeel, ons land wordt gezien als een 'high trust'-samenleving, waarin het sociale verkeer berust op een hoge mate van vertrouwen dat men elkaar niet bedriegt. Zulk een hoge mate van vertrouwen vormt de grondslag voor een samenleving die een hoge graad van welzijn en welvaart kent door een samenstel van collectieve en private arrangementen. Maar juist dat uitgangspunt van een fors onderling vertrouwen levert kansen op voor degenen die hun eigenbelang ten koste van anderen nastreven: we neigen er immers toe uit te gaan van de goede trouw van degenen met wie we te maken krijgen? Als (steeds vaker) blijkt dat dit vertrouwen niet terecht is, bedreigt dit uiteindelijk het niveau van welzijn en welvaart. Een blind vertrouwen op de goede wil van anderen leidt tot een opbloei van parasitair misbruik, zo blijkt uit de speltheorie (Axelrod 2006; Balliet e.a. 2011; Van Veelen e.a. 2012). Een meer gewapend vertrouwen waarin alert misbruik wordt afgestraft maar de deur tot herstel wordt opengehouden, blijkt de beste strategie om tot een optimale collectieve uitkomst te komen. De beste benadering van fraude is daarmee bepaald: vertrouwen als uitgangspunt, maar het inperken van de gelegenheid om te bedriegen en snel sancties opleggen aan degenen die frauderen.

Bij de zgn. hbo-fraude werd bij twee derde van de hbo-instellingen, bij de helft van de organisaties voor volwasseneducatie en bij een derde van de wo-instellingen 'onregelmatigheden' geconstateerd (Kuijl 2005). Soms kwam dit voort uit administratieve vergissingen of door gebrek aan interne controle, soms ging het om 'echte fraude'. Er bleek een verband te zijn tussen de aard van de bekostigingssystematiek en de mate waarin de sector aan verandering is blootgesteld. Dit wijst er op dat de complexiteit van een sector, de ingewikkeldheid van de regels en veranderingen daarin, een factor is die bijdraagt aan een klimaat waarin niet alleen al snel fouten worden gemaakt, maar die ook ruimte creëert voor bedrog. Dat geldt niet alleen voor het onderwijs maar ook voor bijvoorbeeld de gezondheidszorg waar weinig belangen zijn die zich verzetten tegen het presenteren van een valse voorstelling van zaken (zie het artikel van Groot & Maassen van den Brink in dit nummer). Ook een sector als die van de sociale zekerheid kent deze complexiteit en lastige controleerbaarheid.

Hiermee is het belang aangeduid van de gelegenheidstheorie als de voornaamste invalshoek van waaruit beleidsmatig naar fraude kan worden gekeken. Natuurlijk zijn er verschillen tussen mensen in de mate waarin ze uit hebberigheid, het zoeken naar 'kicks', uit superioriteitsgevoel (Duffield & Grabosky 2001) of ter bescherming van de eigen positie neigen tot bedrog. En zeker zijn er mensen die bewust situaties scheppen of zoeken om zich ten koste van anderen te verrijken of anderszins te bevoordelen. Maar de mate waarin mensen geneigd zijn tot het plegen van fraude lijkt toch het meest te worden bepaald door de context waarin men zich bevindt. Voor het beleid impliceert dit dat wetgeving en de uitvoering daarvan moeten leiden tot situaties die beter bestendig zijn tegen fraude en fouten dan nu het geval is.

Regelgeving moet het mensen moeilijk maken (eerst) een beetje en langzamerhand wat meer bedrog te plegen. Het gaat erom te voorkomen dat er situaties ontstaan en voortbestaan waarin het mogelijk is dat mensen zich (direct al) onopgemerkt oneigenlijk kunnen verrijken. Dat geldt ook voor een context waarbinnen het directe eigenbelang op korte termijn (bijvoorbeeld bonussen) domineert.

Deze structurele factoren van fraude krijgen ruim aandacht in het eerste artikel van dit themanummer, geschreven door David O. Friedrichs. De criminele en criminogene aspecten van het huidige financiële systeem staan hierin centraal. De oorzaken van de wereldwijde economische en financiële crisis die in de herfst van 2008 een dieptepunt bereikte, zijn velerlei. Maar dat verschillende vormen van fraude en zwendel op meerdere niveaus hebben bijgedragen aan de ineenstorting van het financiële systeem staat volgens de auteur buiten kijf. Aan de hand van onder andere de casus Goldman Sachs betoogt hij dat de structuur, de cultuur, de collectieve praktijken en de beleidsprincipes die het huidige financiële systeem kenmerken, fundamenteel crimineel en criminogeen zijn. De schadelijke invloed van dit financiële stelsel is exponentieel groter dan bijvoorbeeld de schadelijke invloed van een minder bevoorrechte leefomgeving op conventionele misdaad. Op basis van dit schadepincipe zou men moeten erkennen dat de belangrijkste uitgangspunten en praktijken van het financiële systeem in feite misdrijven op zeer grote schaal zijn, aldus de auteur.

Van big business maken we de stap naar het midden- en kleinbedrijf (mkb) met een bijdrage van Guido Brummelkamp, Wim Huisman en Tamara Flikweert. Zij interviewden 37 voor fraude veroordeelde



ondernemers uit het mkb met de bedoeling meer te weten te komen over de omstandigheden waaronder het delict werd gepleegd, hun persoonlijke aandeel daarin en hun visie op de belangen die geschonden waren. De auteurs ontwaren drie belangrijke drijvende krachten achter bedrijfscriminaliteit: beheersbaarheid, gelegenheid en moraal. Beheersbaarheid verwijst naar de mate van professionaliteit van de ondernemer om het bedrijf binnen de grenzen van de wet succesvol te laten opereren. Met gelegenheid wordt bedoeld op het economisch belang ofwel de kosten van compliance. En moraal verwijst naar de mate waarin de ondernemer zich verantwoordelijk voelt voor direct belanghebbenden en sociale normen respecteert.

Ook Joost van Onna heeft in zijn artikel veel aandacht voor de daders van witteboordencriminaliteit. Uit eerder onderzoek blijkt dat dit een heterogene groep is waarbinnen verschillende ontwikkelingspaden en daderprofielen kunnen worden geïdentificeerd. De auteur analyseerde de sociaal-demografische achtergrondkenmerken en de kenmerken van de fraudedelicten van 644 fraudeurs tegen wie vervolging is ingesteld. Voor velen bleek het delict een eenmalige gebeurtenis, voor anderen paste het in een diverse en lange criminele carrière. De auteur staat kort stil bij de vraag of er bij fraudeurs sprake is van een onderliggende tendens tot risicovol gedrag en hoe dit zich zou kunnen verhouden tot gelegenheden voor fraude. Ten slotte gaat hij in op de vraag wat de relevantie van deze uitkomsten is voor de rechtshandhaving.

Een veel voorkomende vorm van fraude in Nederland is faillissementsfraude. Volgens sommige schattingen gaat het om een gemiddeld bedrag van 4 miljoen per dag. Recent is nieuwe wetgeving aangekondigd om dit hardnekkige fenomeen te bestrijden. Frits Kemp analyseert de regeringsplannen en komt tot de conclusie dat deze onvoldoende zullen bijdragen aan preventie van faillissementsfraude. Hij betoogt dat de nadruk te eenzijdig ligt op een strafrechtelijke aanpak. Slachtoffers van faillissementsfraude hebben daar weinig van te verwachten. Ook meent hij dat de nieuwe aanpak meer oog heeft voor de schade die de overheid (in de vorm van gemiste belastinginkomsten) lijdt dan voor de schade van gedupeerde particulieren. De auteur doet voorstellen voor een meer integrale aanpak. De modernisering van het handelsregister speelt daarin een belangrijke rol, evenals de ontwikkeling van een preventief instrumentarium waarmee fraude in een vroeg stadium kan worden gedetecteerd.

Na al deze voorbeelden uit het bedrijfsleven verleggen we de aandacht naar fraude in andere sectoren van de samenleving. In de afgelopen jaren hebben zich enkele spectaculaire gevallen van wetenschapsfraude voorgedaan, variërend van plagiaat tot het verzinnen van onderzoeksresultaten. Kees Schuyt laat zien dat de recente aandacht voor wetenschapsfraude allerm minst betekent dat we hier te maken hebben met een nieuw fenomeen. Hij staat stil bij de definitie van wetenschapsfraude, onderscheidt verschillende typen en geeft enkele saillante historische voorbeelden. De auteur betoogt dat veel gehoorde verklaringen als publicatiedruk en organisatieproblemen op universiteiten niet volstaan. In plaats daarvan komt hij tot een criminologisch gerichte hypothetische verklaring. Hierin speelt de factor 'gelegenheid' in combinatie met structurele kenmerken als de mate en kwaliteit van supervisie, intervisie en gebrekkige sociale controle een belangrijke rol.

In de zorgsector is de aandacht voor fraude van betrekkelijk recente datum. Het onderwerp is lange tijd genegeerd en gebagatelliseerd, zo schrijven Wim Groot en Henriëtte Maassen van den Brink. Er zijn inmiddels vele voorbeelden van frauduleus gedrag in de zorg, maar exacte cijfers ontbreken. De schattingen variëren van € 700 miljoen tot € 2,5 miljard euro. De auteurs wijzen verschillende oorzaken van fraude aan: de complexiteit en het gebrek aan transparantie van het vergoedingensysteem, de autonomie van de zorgprofessionals en te weinig adequate controle, samenhangend beleid en aandacht voor het naleven van regels. Ook bespreken zij verschillende maatregelen ter bestrijding van fraude. Cruciaal is echter dat er in de zorg een zodanige cultuuromslag plaatsvindt dat fraude als onacceptabel wordt gezien. Het laatste artikel van dit themanummer gaat in op fraude met sociale uitkeringen. Menno Fenger en William Voorberg richten zich op de rol van gemeenten bij de bestrijding van fraude. Eerst bespreken zij verschillende vormen van uitkeringsfraude en gaan zij in op de omvang van het verschijnsel in de afgelopen jaren. Opvallend daarbij is dat in sommige gemeenten veel meer fraudegevallen worden ontdekt dan in andere. Deze variatie kan volgens de auteurs deels worden verklaard door grote verschillen in de wijze van handhaving en vormgeving van preventie. Zij dragen enkele bouwstenen aan voor effectieve fraudebestrijding. In hun conclusie stellen de auteurs dat de aanwezige informatie over uitkeringsfraude, de omvang ervan, de achtergronden van fraudeurs en dergelijke, in schril contrast staat tot het

belang dat wordt gehecht aan fraudebestrijding. Meer kennis opbouwen over uitkeringsfraude kan op dit moment wellicht de belangrijkste bijdrage leveren aan een meer effectieve bestrijding van het probleem.

Bert Berghuis

Marit Scheepmaker\*

## Literatuur

### **Ariely 2012**

D. Ariely, *The honest truth about dishonesty. How we lie to everyone, especially ourselves*, New York: Harper Collins 2012.

### **Axelrod 2006**

R. Axelrod, *The evolution of cooperation* (revised ed.), Perseus Books Group, 2006.

### **Balliet e.a. 2011**

D. Balliet, L.B. Mulder & P.A.M. van Lange, 'Reward, punishment, and cooperation: A meta-analysis', *Psychological Bulletin*, vol. 137(4), 2011, p. 594-615.

### **Dawkins 1982**

R. Dawkins, *The extended phenotype*, Oxford: Oxford University Press 1982.

### **Dawkins 1976**

R. Dawkins, *The selfish gene*. Oxford: Oxford University Press, 1976.

### **Duffiel & Grabosky 2001**

G. Duffield & P. Grabosky, 'The psychology of fraud', *Trends & issues in crime and criminal justice*, 2001-199, p. 181-200.

### **Kuijl 2005**

J.G. Kuijl, *De HBO-fraude – een terugblik op de commissie rekening*, Maastricht: Universiteit van Maastricht 2005.

### **Ridley 1996**

M. Ridley, *The origins of virtue*, Viking: Penguin Books 1996.

### **Van Veelen e.a. 2012**

M. van Veelen, J. García, D.G. Randa & M.A. Nowaka, *Direct reciprocity in structured populations*, PNAS, mei 2012, [www.pnas.org/content/early/2012/06/01/1206694109.full.pdf+html](http://www.pnas.org/content/early/2012/06/01/1206694109.full.pdf+html).

\* Gastredacteur Bert Berghuis is als raadgever verbonden aan de Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding van het ministerie van Veiligheid & Justitie. Hij is tevens redactieraadlid van Justitiële verkenningen. Marit Scheepmaker is hoofdredacteur van Justitiële verkenningen.

# Kapitalistische banken als criminele ondernemingen: de casus Wall Street

*D.O. Friedrichs\**

De wereldwijde economische en financiële crisis die in 2007 begon en in de herfst van 2008 een bijzonder hevig dieptepunt bereikte, wordt in brede kring beschouwd als de ernstigste crisis sinds de Grote Depressie van de jaren dertig. De financiële ineenstorting kende talrijke dimensies en een complex aan oorzaken. Maar dat ook verschillende vormen van fraude en zwendel op meerdere niveaus tot het kernprobleem van deze catastrofe behoorden, staat buiten kijf.

Aan wie of wat is de economische en financiële ramp van na 2007 te wijten? De lijst met schuldigen is lang, maar bovenaan prijken Wall Street, Washington en 'Main Street'. Heel simpel gezegd zou Wall Street zich hebben schuldig gemaakt aan uiterst risicovolle, bedrieglijke praktijken, Washington aan falende regelgeving en een inadequaat beleid, terwijl de gewone man boven zijn stand zou hebben geleefd. De financiële crisis kende een uitzonderlijk breed scala aan schuldigen en oorzaken, wat het vrijwel ondoenlijk maakt uit dat onoverzichtelijke, complexe geheel de 'misdadige' of 'criminele' elementen te isoleren. De centrale stelling die ik hier wil poneren, is dat de structuur, de cultuur, de collectieve praktijken en de beleidsprincipes die het huidige financiële systeem kenmerken, fundamenteel crimineel en criminogeen zijn. De schadelijke invloed van dit financiële

\* Prof. David O. Friedrichs is als distinguished professor verbonden aan het Department of Sociology, Criminal Justice & Criminology van de University of Scranton. Hij is tevens gasthoogleraar aan de School of Law van de University of Western Australia (Perth). Dit artikel is een bewerking – gericht op een Nederlandstalig publiek – van het eerste hoofdstuk van *How they got away with it?* van Susan Will, Stephen Handelman en David Brotherton (2012). Een presentatie op de Erasmus Universiteit Rotterdam op 17 april 2014 – die gedeeltelijk was gebaseerd op dit hoofdstuk – vormde de openingsactiviteit bij de oprichting van de sectie witteboordencriminaliteit van de Nederlandse Vereniging voor Criminologie. In verband met de beperkte ruimte zijn in dit artikel veel passages en bronvermeldingen uit het oorspronkelijke hoofdstuk en de lezing op de Erasmus Universiteit weggelaten. De auteur dankt Judith van Erp van de Erasmus Universiteit en Wim Huisman van de Vrije Universiteit, die hem uitnodigden een versie van genoemd hoofdstuk te presenteren.

stelsel is exponentieel groter dan bijvoorbeeld de schadelijke invloed van een minder bevoorrechte leefomgeving op conventionele misdaad. Dat betekent dat er veel aan gelegen is om vollediger en directer de vele kernprincipes en -praktijken van het financiële systeem te herkennen, en te benoemen wat ze in feite zijn, namelijk *misdriven* op zeer grote schaal.

### **De financiële crisis als vorm van witteboordencriminaliteit en als *finance crime***

De term criminaliteit wordt in uiteenlopende betekenissen gebruikt. Met betrekking tot de financiële crisis dringen zich twee kernpunten op. In de eerste plaats hebben de belangen van de financiële elite altijd een enorme invloed gehad op de vraag welke activiteiten wel en welke niet worden aangemerkt als crimineel volgens het materieel strafrecht. Deze elite is er in het verleden veelvuldig in geslaagd veel van haar praktijken met een flagrant exploitatief karakter af te schermen door te voorkomen dat ze bij wet verboden of als crimineel bestempeld werden. En in de tweede plaats is het, als financiële elites en instellingen al in verband met hun activiteiten worden beschuldigd van inbreuk op het materieel strafrecht, over het algemeen veel moeilijker in zulke zaken een rechterlijke uitspraak te verkrijgen.

Wanneer we spreken over criminaliteit als centraal element van de financiële crisis, dan is het betreffende type criminaliteit natuurlijk witteboordencriminaliteit. Over de juiste definitie van de term witteboordencriminaliteit is lang en verhit gediscussieerd (zie Friedrichs 2010, 2014; Geis 2007; Helmkamp e.a. 1996). Als een van de vormen van witteboordencriminaliteit heb ikzelf de term *finance crime* (financiële criminaliteit) geïntroduceerd als aanduiding voor 'grootschalige illegaliteit die voorkomt in de wereld van haute finance en financiële instellingen' (Friedrichs 1996, p. 156). Dit soort criminaliteit verschilt in zoverre van bedrijfs- en beroepsriminaliteit dat er 'veel grotere financiële belangen mee zijn gemoeid', dat ze sterk is verweven met 'financiële netwerken' en dat ze 'een bedreiging vormt voor de integriteit van het economische systeem zelf' (Friedrichs 1996, p. 156). De bedragen die ermee gemoeid waren, zo is duidelijk gebleken, liepen in de honderden miljarden dollars – volgens een andere rekenmethode zelfs in de biljoenen – veel meer dan de bedragen die gewoonlijk met

bedrijfs- en beroepsriminaliteit zijn gemoeid, al helemaal in verhouding tot het aantal betrokken organisaties en individuen. Hoewel de ernstigste bedrijfsmisdrijven wel degelijk significante macro-economische gevolgen kunnen hebben, hebben ze niet de diffuse, verwoestende invloed van *finance crime*. Het verschil tussen schadelijke, onproductieve activiteit – in de zin dat die geen meetbaar voordeel voor de maatschappij oplevert – en nuttige, productieve activiteit is naar verhouding significant groter bij financiële criminaliteit dan bij bedrijfs- en beroepsriminaliteit. Bij dit soort criminaliteit is een uitzonderlijk breed netwerk van partijen betrokken, zowel horizontaal als verticaal. Enkele van de meest significante vormen van criminaliteit in de financiële sector worden begaan ten behoeve van financiële instellingen zoals grote investeringsbanken, en daar profiteren de topmanagers van deze instellingen disproportioneel van, aantoonbaar veel sterker dan de topmanagers van bedrijven bij bedrijfscriminaliteit. Volgens mij kan worden gesteld dat de *finance crime* die in het hart van de financiële crisis plaatsvond, de meest complexe vorm van witteboordencriminaliteit is. Die complexiteit draagt bij aan het paradoxale feit dat financiële criminaliteit, in verhouding tot de veroorzaakte schade, aantoonbaar de vorm van witteboordencriminaliteit is die het lastigst bij wet is te definiëren, reguleren en in te dammen, en met succes te vervolgen en veroordeeld te krijgen.

### **Grootschalige financiële criminaliteit en het geval Goldman Sachs**

Tijdens de *Savings & Loan*-crisis van de jaren tachtig in de Verenigde Staten sprak de Californische bancaire toezichthouder Bill Crawford de fameuze woorden: 'De beste manier om een bank te beroven is er een te bezitten' (Calavita & Pontell 1990, p. 321). Het leegplunderen van de Savings & Loan-hypotheekbanken door hun eigenaren leidde tot verliezen die veel groter waren dan bij een conventionele bankroef. Sinds de recente financiële crash, waarin investeringsbanken (en dus niet de Savings & Loan Associations) een centrale rol speelden, zouden we misschien beter kunnen zeggen dat een bank besturen (of controleren) de beste vorm van bankroef is. Bij deze vorm van bankroef zijn veel verschillende partijen – waaronder klanten, investeerders en gewone belastingbetalers – het slachtoffer en wordt er geroofd *door* de bank en niet *van* de bank. Het is wellicht onjuist de topmanagers van

grote investeringsbanken, van Lehman Brothers tot Goldman Sachs, als eigenaar van deze banken te betitelen, ook al bezetten ze in veel gevallen wel een significante aandelenpositie. Maar dat zij degenen waren die aan de touwtjes trokken, staat buiten kijf. En opnieuw kan hier worden gesteld dat de verliezen die deze bestuurders van investeringsbanken veroorzaakten, veel groter waren (minstens een paar streepjes hoger en op een exponentieel hoger niveau dan de verliezen bij de Savings & Loan-catastrofe) dan de verliezen bij een conventionele bankroef.

In de twee meest recente drukken van mijn boek *Trusted criminals* heb ik een kadertekst opgenomen met als titel: 'Investeringsbanken: producenten van rijkdom of grootschalig opererende fraudeurs?' Investeringsbanken zijn prestigieuze en machtige financiële instellingen met hooggekwalificeerde bestuurders die vorstelijke vergoedingen opstrijken. Ze presenteren zichzelf als een belangrijke factor in de opbouw van welvaart in kapitalistische samenlevingen, die de belangen van hun cliënten vooropstellen. In *The greed merchants* trok voormalig investeringsbankier Philip Augar (2005) deze karakterisering in twijfel en probeerde hij aan te tonen dat investeringsbanken een broeinest van belangenconflicten zijn en dat ze hun eigen belangen en winsten boven alles stellen.

Door bij fusies tegelijkertijd zowel kopers als verkopers als adviseur bij te staan begeven investeringsbanken zich overduidelijk in een situatie van conflicterende belangen. Fusies en overnames worden dan ook agressief gepromoot – ook al brengen die hoge kosten of verliezen met zich mee voor investeerders, werknemers en consumenten – alleen omdat de investeringsbanken er torenhoge vergoedingen mee kunnen incasseren. Bij eerste emissies wijzen ze gewilde aandelen van bedrijven die naar de beurs gaan toe aan topmanagers, in de verwachting dat deze bestuurders de investeringsbanken in ruil daarvoor later van lucratieve opdrachten zullen voorzien.

Grote investeringsbanken waren tot over hun oren betrokken bij de schandalen rond Enron, WorldCom en andere bedrijven die stelselmatig een veel te rooskleurig beeld van hun financiële situatie gaven (Augar 2005; Sale 2004). Ze werden ervan beschuldigd onvoldoende toezicht te hebben gehouden op de gigantische leningen die ze aan deze bedrijven hadden verstrekt, of zelfs rechtstreeks betrokken te zijn geweest bij frauduleuze aanvragen voor die leningen. Zo hadden ze onder andere geholpen bij het opzetten van controversiële en soms

illegale partnerschappen buiten de balans om. Hooggeplaatste medewerkers van deze banken werden beschuldigd van het misleiden van investeerders aangaande de vooruitzichten van telecommunicatiebedrijven, en de banken zelf zouden onvoldoende toezicht hebben gehouden op exploitatierekeningen die grote verliezen te zien gaven. Investeringsbanken bevonden zich in het hart van de huidige financiële crisis. Ik zal me hier beperken tot een van deze investeringsbanken: Goldman Sachs werd in brede kring gezien als een 'iconische' Amerikaanse investeringsbank, misschien zelfs *de* iconische investeringsbank. Lange tijd was Goldman Sachs uitermate succesvol, wat de partners en medewerkers van de bank geen windeieren heeft gelegd. Hoge medewerkers van het bedrijf waren, met name in het recente verleden, zeer aanwezig in het maatschappelijk leven en drongen niet zelden door tot de hoogste echelons van de Amerikaanse overheid. Twee recente ministers van Financiën waren afkomstig van Goldman Sachs. Maar de laatste jaren is het bedrijf doelwit geworden van een fraudeonderzoek van het ministerie van Justitie en civiele aanklachten wegens fraude van de SEC, de Amerikaanse toezichthouder van de effectenbeurzen. Een van de vele vergrijpen waaraan Goldman Sachs zich schuldig zou hebben gemaakt, was de verkoop aan investeerders van kunstmatige 'Collateralized Debt Obligations' (CDO's) die opzettelijk waren samengesteld om een fiasco te worden, en het daarna zelf inzetten op prijsdaling van deze ondoorzichtige obligaties (Gandel 2010a). Gedurende deze periode stonden de kranten ook vol met nieuws over de ineenstorting van de Griekse economie en de impact daarvan op de Europese Unie. Aangetoond werd dat Goldman Sachs jarenlang honoraria ter waarde van honderden miljoenen dollars had opgestreken voor zijn hulp bij het verhullen van de alsmaar stijgende Griekse schulden, en vervolgens nog veel meer verdiende door te speculeren op de afwaardering van de Griekse economie. (Schwartz & Dash 2010). In de Verenigde Staten creëerde Goldman Sachs CDO's die uiteindelijk werden herverpakt als SIV's (Structured Investment Vehicles) – allemaal zeer gecompliceerde financiële instrumenten – die werden verkocht aan diverse Amerikaanse gemeentes en county's, wat leidde tot gigantische verliezen toen de huizenmarkt instortte (Gandel 2010b). Gevolg hiervan was dat er moest worden bezuinigd op voorzieningen en er extra belastingen moesten worden opgelegd aan de inwoners van deze gemeentes en county's. De journalist Matt Taibbi (2009) heeft zeer overtuigend aangetoond dat Goldman Sachs



gedurende een groot deel van de afgelopen eeuw een centrale rol heeft gespeeld bij het manipuleren van de financiële markten, waarbij grote winsten gepaard gingen met medeplichtigheid aan 'hoge benzineprijzen, stijgende kredietrentes voor consumenten, half opgegeten pensioenfondsen, massale ontslagen, toekomstige extra belastingen om financiële reddingsoperaties te financieren' en andere immense kosten ten laste van de gewone Amerikaanse burger.

Volgens deze analyse is Goldman Sachs betrokken geweest bij een omvangrijke 'investeringspiramide' of 'pomp-en-dumpplan', waarbij gewone investeerders worden overgehaald te investeren in beleggingen waarvan Goldman Sachs weet dat die ondeugdelijk zijn en in de toekomst sterk in waarde zullen dalen. De traditionele richtlijnen voor uitgiftegaranties werden losgelaten en steeds vaker werden aandelen in nieuwe bedrijven met uiterst twijfelachtige vooruitzichten verkocht aan investeerders. Goldman Sachs liet zich in met 'laddering', waarbij de prijzen van aandelen bij nieuwe emissies werden gemanipuleerd, en met 'spinning', waarbij aandelen tegen uitzonderlijk lage prijzen werden aangeboden aan de topmanagers van nieuwe publieke vennootschappen in ruil voor de belofte van lucratieve opdrachten in de toekomst. Praktijken als deze droegen bij aan het ontstaan van een enorme internetzeepbel, die alleen al op de NASDAQ-index zo'n 5 biljoen dollar in rook deed opgaan toen hij uiteenspatte. De sancties die bedrijven als Goldman Sachs voor dit soort onwettige praktijken kregen opgelegd, stelden in vergelijking met de gemaakte winst zo weinig voor dat het afschrikkende effect ervan nihil was.

Volgens journalist Taibbi (2009) heeft Goldman Sachs ook een centrale rol gespeeld bij het manipuleren van de oliemarkt, wat heeft geleid tot een spectaculaire stijging van de benzineprijs aan de pomp die niet te herleiden is tot een teruglopend aanbod of een stijgende vraag. Vanaf 1991 investeerde Goldman Sachs stevig in landbouwproducten en grondstoffen op de goederenbeurzen, waarbij het in de praktijk veel winst maakte door ook deze markt te manipuleren, met als uiteindelijk gevolg dat wereldwijd naar schatting een miljard mensen extra honger leden of zelfs van honger stierven (Kaufman 2010). De voedselprijzen stegen tussen 2005 en 2008 wereldwijd met zo'n 80%, een stijging die voor miljoenen Amerikaanse huishoudens moeilijk te dragen was.

Meer dan vijf jaar nadat de financiële crisis in het najaar van 2008 haar climax bereikte, worden er nog steeds nieuwe claims ingediend over wandaden die Goldman Sachs zou hebben gepleegd. Zo daagde Libië

Goldman Sachs in januari 2014 voor de rechter vanwege een verlies van 1 miljard dollar in verband met complexe valutatransacties die het land op advies van deze investeringsbank was aangegaan (Anderson 2014; Norris 2014). Functionarissen van het beleggingsfonds van de Libische staat beweerden dat Goldman Sachs hen niet behoorlijk had geïnformeerd over de risico's waarmee dit soort handelsgerelateerde investeringen gepaard gingen. Intussen had de investeringsbank aan deze deal wel zo'n 350 miljoen dollar verdiend. Diezelfde maand keerden veel Denen zich tegen het voornemen van Goldman Sachs om een aanzienlijk aandeel te verwerven in het Deense staatsenergiebedrijf (Hakim 2014). Er was een sterke verdenking dat de voorgestelde investering deel uitmaakte van een poging van Goldman Sachs om de belasting te ontduiken.

Te midden van een eindeloze reeks aantijgingen wegens wangedrag betaalt Goldman Sachs nog steeds miljarden dollars aan vergoedingen aan zijn directeuren en werknemers en profiteert de bank dankzij zijn contacten in de hoogste kringen van de overheid nog altijd sterk van bailout-initiatieven. Naar verluidt ontving algemeen directeur Lloyd Blankfein over 2013 een vergoeding van 23 miljoen dollar (Abrams 2014). Het grootste deel van zijn bestaan heeft Goldman Sachs zich als ultra-respectabel geprofileerd en genoot het een hoge mate van vertrouwen. Ondanks de belofte van interne hervormingen en enkele met veel publiciteit omgeven filantropische activiteiten heeft de investeringsbank sinds de financiële crisis amper iets gedaan om zijn werkwijze te veranderen. Maar als er waarheid schuilt in de hierboven geschetste kritiek, is het wellicht juist de bank als een georganiseerde misdaadentiteit te beschouwen. En als bepaalde sleutelactiviteiten van de bank door de jaren heen in enig opzicht 'frauduleus' zijn geweest, dan moeten ze krachtens de wet ook als zodanig worden aangemerkt – als misdrijf dus.

### **Criminogene omstandigheden die bijdragen aan de wereldwijde financiële crisis**

Als we de kans op herhaling van de financiële crash van 2008 en de wereldwijde financiële crisis die er in brede zin het gevolg van was, willen verkleinen, dan moeten we vaststellen welke omstandigheden het meest aan deze crisis hebben bijgedragen en welk beleid vereist is

om daar effectief iets aan te doen. Binnen een specifiek criminologisch kader moeten er *criminogene* omstandigheden worden aangewezen. In brede zin verwijst de term 'criminogene omstandigheden' naar omstandigheden die criminele activiteiten en acties in de hand kunnen werken. Daarmee wordt het begrip misdrijf opgerekt tot buiten de strikt legalistische notie van schending van het strafrecht, zodat het ook aantoonbaar schadelijke activiteiten en acties omvat die vaak niet met zoveel woorden in de wetboeken zijn opgenomen, als weerspiegeling van de directe en indirecte invloed van machtige en bevoorrechte segmenten van de samenleving.

In veel van de voorgestelde of selectief ingevoerde financiële hervormingen worden de criminogene dimensies van een breed scala aan beleidsmaatregelen, praktijken en omstandigheden in de financiële industrie zo niet expliciet dan toch impliciet erkend, zonder dat dit concept daarbij met name wordt genoemd. Tot de criminogene omstandigheden die hebben bijgedragen aan de financiële ineenstorting, behoren onder meer financiële organisaties die ofwel 'te groot zijn om te kunnen omvallen' of zo sterk onderling verweven zijn dat ze niet kunnen worden aangepakt zonder het bestaande financiële weefsel aan te tasten. Andere voorbeelden zijn de buitensporige vergoedingen en bonussen voor het topmanagement, excessieve beleggingen met geleend geld, 'innovatieve', complexe en uiterst risicovolle financiële producten of instrumenten, en de aanhoudende belangenconflicten tussen entiteiten die geacht worden op enige wijze toezicht te houden op de activiteiten van financiële instellingen, zoals raden van bestuur, accountantsfirma's en kredietbeoordelaars.

Het feit dat de overheid zich verplicht heeft gevoeld financiële instellingen en bedrijven te hulp te schieten die te groot werden geacht om te kunnen omvallen, en ook geen negatieve gevolgen van enige betekenis heeft verbonden aan de andere zojuist genoemde criminogene omstandigheden, heeft een situatie van een 'morele waagschaal' gecreëerd. Dat wil zeggen dat financiële instellingen en topmanagers nog steeds perverse prikkels krijgen om gigantische risico's te nemen en enorme bonussen uit te keren, met potentieel rampzalige gevolgen voor de economie, omdat de nadelen voor hen bij lange na niet opwegen tegen de voordelen, en ze de kosten van een mislukking nog steeds kunnen afwentelen op derden. Andere criminogene omstandigheden die aan de financiële ineenstorting hebben bijgedragen, zijn een zwak of ondoelmatig reguleringssysteem, een inherent corrupt

politiek systeem waarin vermogende financiële instellingen en bedrijven veel te veel invloed hebben, en – in bredere zin – het ‘vrijmarkt-fundamentalisme’. Voorstanders van dit fundamentalisme pleiten voor een vrijwel of volledig ongereguleerde markt als het meest efficiënte en productieve model voor de economie. Wat ik hier bepleit, is een gedegen collectief onderzoek naar de wijze waarop deze omstandigheden heel specifiek praktijken in de hand werken die in één of meer betekenissen van het woord als crimineel moeten worden aangeduid. In de tweede plaats moet worden onderzocht welke specifieke praktijken als crimineel kunnen worden bestempeld en wat de voor- en nadelen van zo’n criminalisering zouden kunnen zijn.

### **Afsluitende opmerkingen**

In een wereld van toenemende onderlinge afhankelijkheid en slinkende hulpbronnen is de huidige constructie van de financiële sector (*haute finance*) eenvoudigweg niet langer houdbaar. Op den duur zullen de schadelijke effecten van deze constructie steeds duidelijker zichtbaar worden, met rampzalige gevolgen. De specifieke, directe schade die in verband kan worden gebracht met activiteiten in het financiële systeem, is duidelijk: miljoenen raken hun woning, hun baan en hun spaargeld kwijt, wat gepaard gaat met brede en verwoestende effecten op het lichamelijke en geestelijke welzijn van miljoenen mensen. Het is helaas niet mogelijk hier aandacht te besteden aan grotere kwesties die met dit alles verband houden, zoals de sterk toenemende ongelijkheid in de verdeling van rijkdom en inkomen, het feit dat ‘verdienen’ bij een hoog inkomen vaak maar voor een beperkt deel het gevolg is van verdienste en inspanning, en de talrijke schadelijke effecten van de steeds groter wordende sociaaleconomische ongelijkheid op de samenleving en haar burgers. In engere zin is een kernargument van dit artikel dat als het inherent criminele en criminogene karakter van de huidige structuur van de financiële sector in onze samenleving niet ten volle wordt erkend en als zodanig aangepakt, we gedoemd zijn steeds opnieuw cycli van financiële crises door te maken, waarbij heel veel mensen enorme en vaak verwoestende verliezen te verduren zullen krijgen, terwijl de mensen aan de top van het financiële bouwwerk er de winst van opstrijken.

In deze analyse wordt niet de illusie gekoesterd dat het op korte termijn mogelijk zal zijn bepaalde beleidslijnen en praktijken die in het hart van de financiële industrie gebruikelijk zijn als crimineel aan te merken. Wat hier wel wordt betoogd, is dat een wijdverbreide *erkenning* van het criminele karakter van deze activiteiten een cruciaal startpunt is voor een hervorming van het overheidsbeleid die uiteindelijk een essentiële stap zal blijken in het minimaliseren van de kans op rampzalige financiële crashes in de toekomst. Daarbij hoort ook een transformatie van de collectieve bewustwording aangaande het verband tussen de aangerichte schade en de aard van het misdrijf. Idealiter zouden we moeten kiezen voor een andere interpretatie van wat criminaliteit is, waarbij de maatschappelijke aandacht voor het hele scala aan criminele activiteiten in verhouding staat tot de aanwijsbare schade die met die activiteiten wordt aangericht. Tot nu toe krijgen activiteiten met vrij beperkte schadelijke gevolgen voor de samenleving veel aandacht en worden hard aangepakt, terwijl activiteiten met aantoonbaar veel grotere schadelijke gevolgen voor de samenleving weinig aandacht krijgen en slechts heel selectief worden aangepakt. Toegegeven, een oproep tot een radicale herordening van ons bewustzijn van criminaliteit en onze reactie erop is een ambitieus project waarvan de realiseerbaarheid door veel mensen sterk in twijfel wordt getrokken. Maar realiseerbaar of niet, het moet centraal staan in onze dialoog over het financiële systeem en de schade die erdoor wordt aangericht.

## Literatuur

### **Abrams 2014**

R. Abrams, 'Goldman Gives Chief \$14.7 Million Stock Bonus', *New York Times*, 21 januari 2014, B6.

### **Anderson 2014**

J. Anderson, 'Libyan investment fund sues Goldman over loss', *New York Times*, 31 januari 2014, B7.

### **Augar 2005**

P. Augar, *The greed merchants*, London: Penguin 2005.

### **Calavita & Pontell 1990**

K. Calavita & H.N. Pontell, "Heads I win, tails you lose": Deregulation, crime, and crisis in the savings and loan industry', *Crime & Delinquency* 1990-3, p. 309-341.

**Chambliss 1976**

W.J. Chambliss, 'The state and criminal law', in: W.J. Chambliss & M. Mankoff (samenst.), *Whose law, what order?*, New York: Wiley 1976, p. 66-106.

**Friedrichs 1996**

D.O. Friedrichs, *Trusted criminals: White collar crime in contemporary society*, Belmont, CA: Wadsworth 1996.

**Friedrichs 2010**

D.O. Friedrichs, *Trusted criminals: White collar crime in contemporary society* (4e druk), Belmont: Wadsworth/Cengage Learning 2010.

**Friedrichs 2014**

D.O. Friedrichs, 'Transcending the traditional definition of crime: Positive dimensions and potential drawbacks'. Presentatie op uitnodiging voor de presidentiële commissie tijdens de jaarlijkse bijeenkomst van de American Society of Criminology, november 2013; website van de American Society of Criminology (Resources), voorjaar 2014.

**Gandel 2010a**

S. Gandel, 'The case against Goldman Sachs', *Time*, 3 mei 2010a, p. 30-37.

**Gandel 2010b**

S. Gandel, 'How Goldman trashed a town', *Time*, 5 juli 2010b, p. 32-33.

**Geis 2007**

G. Geis, *White-collar and corporate crime*, Upper Saddle River: Pearson 2007.

**Hakim 2014**

D. Hakim, 'Goldman deal threatens Danish government', *New York Times*, 31 januari 2014, B7.

**Helmkamp e.a. 1996**

J. Helmkamp, R. Ball & K. Townsend (red.), *Definitional dilemma: Can and should there be a universal definition of white-collar crime?*, Morgantown, WV: National White Collar Crime Center 1996.

**Kaufman 2010**

F. Kaufman, 'The food bubble', *Harper's Magazine*, juli 2010, p. 27-34.

**Norris 2014**

F. Norris, 'Libyan says Goldman didn't explain options', *New York Times*, 31 januari 2014, B7.

**Sale 2004**

H.A. Sale, 'Banks: The forgotten partners in fraud', *University of Cincinnati Law Review* (73) 2004, p. 139-177.

**Schwartz & Dash 2010**

N.D. Schwartz & E. Dash, 'Banks bet Greek defaults on debt they helped hide', *New York Times*, 25 februari 2010.

**Taibbi 2009**

M. Taibbi, 'The great American bubble machine', *Rolling Stone*, 9-23 juli 2009, p. 52-61, 98-101.

**Will e.a. 2012**

S. Will, S. Handelman & D. Brotherton (red.). *How they got away with it: The financial crisis and white collar criminals*, New York: Columbia University Press 2012.

# Drie drijvende krachten achter bedrijfscriminaliteit

## Een empirisch onderzoek naar fraude in het midden- en kleinbedrijf

*G.W. Brummelkamp, W. Huisman en T. Flikweert\**

De schade als gevolg van criminaliteit, gepleegd door bedrijven, kan groot zijn. Behalve tot directe materiële schade kan bedrijfscriminaliteit ook leiden tot aantasting van het vertrouwen in een sector of tot aantasting van de beroepsmoraal. Er is inmiddels veel over gepubliceerd, met name over misstanden bij grote bedrijven. De empirische basis van de meeste studies is gelegen in het grootbedrijf. Cases waaraan gerefereerd wordt, hebben vaak betrekking op grote internationaal opererende bedrijven. Het zal ertoe hebben bijgedragen dat verklaringen voor een onrechtmatige bedrijfsvoering vaak worden gevonden in de organisatiecultuur en -structuur (Huisman 2001). In veel theorievorming rond bedrijfscriminaliteit wordt de persoon van de ondernemer buiten beschouwing gelaten (Braithwaite 1984; Coleman 2002). Slechts enkele recente publicaties verkennen de eigenschappen van daders van fraude en witteboordencriminaliteit, maar dat zijn niet per se ondernemers (Blickle e.a. 2006; Ragatz & Fremouw 2010).

Omdat de meeste bedrijven klein zijn – zo'n 95% heeft minder dan 50 mensen in dienst – is het aannemelijk dat in veel gevallen van bedrijfscriminaliteit de dader samenvalt met de ondernemer. In ieder geval is het aannemelijk dat de ondernemer een beslissende rol speelt, omdat hij doorgaans het risico draagt. In kleinere bedrijven zien we immers vaak dat een ondernemer zowel manager als eigenaar is. In dit

\* Drs. Guido Brummelkamp is senior onderzoeker bij Panteia. Prof. dr. mr. Wim Huisman is als hoogleraar Criminologie verbonden aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Mr. drs. Tamara Flikweert is als junior onderzoeker verbonden aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Het gehele onderzoeksrapport verschijnt medio 2014 als paper en is te raadplegen op de website van het onderzoeksprogramma MKB en Ondernemerschap: [www.ondernemerschap.nl](http://www.ondernemerschap.nl).



artikel doen wij verslag van een empirisch onderzoek waarin bestrafte ondernemers zijn geïnterviewd. Omdat de theorievorming over organisatiecriminaliteit nauwelijks te toetsen hypothesen biedt over de rol van de ondernemer bij het ontstaan van criminaliteit in het midden- en kleinbedrijf, is gekozen voor een exploratieve aanpak: bestrafte ondernemers is gevraagd naar het ontstaan van de criminaliteit en hun rol daarbij. In de volgende paragraaf lichten we de opzet en uitvoering van dit onderzoek toe. We beschrijven eerst de criteria aan de hand waarvan wij onze casuïstiek hebben geselecteerd, vervolgens geven we een overzicht van de casussen. Daarna volgt een analyse van onze bevindingen.

### **Opzet van het onderzoek**

De kern van het onderzoek bestond uit 37 interviews. Deze vonden plaats in de periode 2012-2014. Wij spraken met 31 ondernemers die recent strafrechtelijk zijn vervolgd en met 6 ondernemers die een bestuurlijke boete opgelegd hadden gekregen van tenminste € 10.000. We volgden daarmee gangbare definities waarbij organisatiecriminaliteit niet wordt beperkt tot in het strafrecht gesanctioneerde wetsovertredingen: 'any act committed by corporations that is punished by the state, regardless of whether it is punished under administrative, civil or criminal law' (Clinard & Yeager 1980). In de volksmond heet bedrijfscriminaliteit vaak fraude, omdat er doorgaans sprake is van een onrechtmatig verkregen financieel voordeel, waarvan de onrechtmatigheid wordt verhuld of althans wordt ontkend.

In deze gesprekken stonden steeds twee vragen centraal: hoe ontstaat de wetsovertreding, en: welke rol speelt de ondernemer daarbij? In het licht van deze vragen is met de ondernemers gesproken over de manier waarop zij terugkeken op de wetsovertreding en de vervolging en hoe zij hun verantwoordelijkheid als ondernemer opvatten, vooral ten aanzien van de belangen die met de overtreding waren geschaad of veronachtzaamd. De bedrijven die wij bezochten, waren zeer divers en dat gold ook voor de delicten waarvoor een veroordeling was uitgesproken. Tabel 1 geeft een overzicht.

Bij de beschouwing van de afzonderlijke zaken komt in de eerste plaats het unieke karakter van elke zaak naar voren. Geen zaak is hetzelfde. De strafbare handelingen verschillen onderling sterk en dat

**Tabel 1**      **Overzicht casuïstiek\***

<b>Wetsovertreding</b>	<b>Strafrechtelijk afgedaan</b>	<b>Bestuursrechtelijk afgedaan</b>
Milieu	Asbestsaneringsbedrijf (1) Sloopbedrijf (2) Afvalverwerkingsbedrijf II (8) Afvalverwerkingsbedrijf III (26) Afvaltransportbedrijf (30) Machinebouwer (32) Chemisch bedrijf (34) Aannemersbedrijf (36) Chemisch transportbedrijf (16)	
Belastingen	Taxibedrijf II (13) Software-ontwikkelaar (14) Interieurbouwer (33)	
Douane	Handelsbedrijf (22) Handelsbedrijf sierteelt (31)	
Marktwerking		Tuinbouwbedrijf (18)
Illegale tewerkstelling	Vleesverwerker-varken (4)	Rederij (7) Vleesverwerker-kip (9) Metaalbedrijf I (11) Schoonmaakbedrijf (21)
Valsheid in geschrifte (geen belastingfraude)	Chemisch laboratorium I (25) Handelsbedrijf sierteelt (27) Dakdekkersbedrijf (28) Chemisch laboratorium II (29) Financieel dienstverlener (5) Thuiszorginstelling (19)	
Geweld	Taxibedrijf I (10)	
Faillissementsfraude	Verzekeraar (17) Metaalbedrijf II (23)	
Rijtijden	Transportbedrijf I (3) Transportbedrijf II (20)	
Voedselveiligheid	Food detaillist, ambulans (15)	
Bestrijdingsmiddelen	Fruitteler (37) Ontsmettingsbedrijf (35)	
Bedrijfshygiëne		Wellness centrum (12)
Dood door schuld	Bouwtechnisch bureau (24) Afvalverwerkingsbedrijf I (6)	

\* De casussen zijn genummerd; in het vervolg van dit artikel wordt aan de hand van deze nummering naar de casussen verwezen.

geldt ook voor de omstandigheden waaronder zij zijn gepleegd. Wij hebben daarom eerst voor iedere casus afzonderlijk de twee onderzoeksvragen beantwoord. Hiertoe zijn we per casus het volgende nagegaan:

- Werd aan de overtreding / het delict verdiend? Was de overtreding een manier om kosten te besparen of hield de overtreding in dat een onrechtmatige kans werd gegrepen?
- Was er sprake van weloverwogen handelen? Was men zich bewust van het onrechtmatige handelen?
- Welke verklaring geeft de ondernemer zelf voor het (ontstaan van het) onrechtmatige handelen?
- Welke partijen werden door het strafbare handelen benadeeld? Hoe reflecteert de ondernemer op hun belangen?

Nadat wij deze vragen voor iedere casus afzonderlijk hadden beantwoord, waren grofweg drie typen van casussen te onderscheiden:

- In de eerste plaats waren er casussen waarbij de overtreding vooral voortkwam uit een complexe bedrijfsvoering en het onvermogen om deze complexiteit te beheersen. Uit de betreffende casussen spreekt sterk de moeite die de ondernemer moest doen om met zijn bedrijf binnen de wettelijke kaders te blijven. Het geconstateerde delict kwam bij deze ondernemers niet zozeer voort uit doelgericht handelen of een bedrijfseconomisch motief, maar veeleer uit het gegeven dat het bedrijfsproces niet altijd conform de wet beheersbaar blijkt. Deze moeite met beheersbaarheid kon besloten liggen in de bedrijfsvoering zelf (deze is bijvoorbeeld verspreid over verschillende locaties, er gaan veel grondstoffen in om of er zijn veel ketenpartners bij betrokken) of in de wetgeving die erop van toepassing is, wat onder meer terug kan komen in een vergunning waarin niet alleen heel veel bepalingen zijn opgenomen maar waarvan naleving tot op de kleinste handelingen aandacht en discipline vereist.
- In de tweede plaats waren er gevallen waarbij het delict vooral voortkwam uit gelegenheid. Het bedrijf zag zich geconfronteerd met omstandigheden waarin verschillende belangen tegen elkaar afgewogen moesten worden. De wet hield op een of andere manier op een zeker moment een dusdanige beperking van de gepercipieerde ondernemersvrijheid in dat de ondernemer er uiteindelijk voor koos de wettelijke norm naast zich neer te leggen (zonder per se het nut of de noodzaak van de wettelijke norm te ontkennen). Deze delicten

waren bedrijfseconomisch gemotiveerd. Er werd aan het delict verdiend, bijvoorbeeld omdat er kosten mee werden bespaard.

- In de derde plaats waren er enkele delicten die direct voortkwamen uit een afwijkende oordeelsvorming of moraal. Het waren niet zozeer de gelegenheid of een gebrekkige professionaliteit die de ondernemer tot een delict bewogen, maar veeleer zijn beperkte affiniteit met andere belangen dan zijn eigen persoonlijke belang.

Wij spreken van een grof onderscheid omdat de meeste casussen niet eenduidig zijn in te delen. In de meeste casussen overheerst weliswaar steeds één motief of aanleiding, maar meestal speelden de andere twee op de achtergrond ook een rol. Zo werd in een aantal gevallen een complexe bedrijfsvoering niet alleen slecht gemanaged vanwege een begrensde *span of control* van de ondernemer, maar ook door een gebrek aan affiniteit met andere belangen dan het bedrijfseconomische (zoals bijvoorbeeld het milieubelang, het belang van omwonenden of het belang van werknemers). De casussen leren dat vrijwel altijd alle drie de motieven een rol spelen, maar dat meestal één of twee de uiteindelijke verklaring domineren. De motieven zijn daarmee vooral factoren die in elke afzonderlijke casus in min of meerdere mate een rol speelden.

In het vervolg van dit artikel gaan we verder in op de manier waarop de onderzochte delicten en de betrokken ondernemers zich verhouden tot de drie onderscheiden factoren beheersbaarheid, gelegenheid en moraal.

## **Beheersbaarheid**

Beheersbaarheid is een factor die in veel zaken naar voren kwam als verklaring voor onrechtmatigheden in een bedrijfsvoering. In een aantal gevallen was dit zelfs de enige factor van belang. Met beheersbaarheid verwijzen wij hier naar het vermogen van een ondernemer of een onderneming om een bedrijfsproces te beheersen, zodanig dat het voldoet aan wettelijke normen. Huisman (2001) constateerde eerder al dat met de groei van de hoeveelheid, de complexiteit en de strengheid van regelgeving dit door de jaren heen voor veel bedrijven steeds lastiger is geworden. Ook in dit onderzoek laten de cases verschillende voorbeelden zien waaruit blijkt dat bedrijfsprocessen lastig beheers-

baar kunnen zijn. Een daarvan is een vleesverwerkend bedrijf dat continu extern personeel inhuurde voor laagbetaalde en zware arbeid. Er werkten veel allochtone werknemers, van wie een substantieel deel uit Centraal-Afrika komt. Het bleek voor deze ondernemer niet mogelijk om de identiteit van elk personeelslid dagelijks afdoende te controleren. Vanwege de donkere huidskleur had de ondernemer moeite om na te gaan of de drager van een identiteitsbewijs ook werkelijk dezelfde was als op de foto in dat identiteitsbewijs. Controles door de Inspectie SZW brachten op verschillende momenten meerdere gevallen van identiteitsfraude en illegale tewerkstelling aan het licht (casus 14). Een ander voorbeeld is een afvalverwerkend bedrijf dat vanwege de omvangrijke dagelijkse aanvoer van afval (200 vrachtwagenladingen) onvoldoende zicht kon houden op datgene dat werd aangevoerd. Ook was men niet altijd bij machte de aanvoer van specifieke stoffen zodanig te regelen dat nooit meer werd ingenomen dan de vergunning toeliet. De praktijk bleek dermate grillig dat wettelijke kaders regelmatig werden overtreden. Een derde voorbeeld is een asbestsaneringsbedrijf dat dagelijks op meerdere plekken door het hele land werkte. Het toezicht op het naleven van de vele specifieke voorschriften vergde veel discipline en verantwoordelijkheidsgevoel. Dit bleek vanwege het opleidingsniveau van het personeel en het verloop moeilijk afdwingbaar te zijn voor de ondernemer.

Kijkend naar de gevallen waarin beheersbaarheid naar voren komt als belangrijke factor, blijken de geconstateerde onrechtmatigheden vrijwel altijd voort te komen uit een omissie. De overtreding bestond er in wezen uit dat de ondernemer zaken had nagelaten. De ondernemer had niet voorzien dat zijn handelwijze strafbaar was. In deze zaken werd niet zozeer aan het delict verdiend. Voor zover deze overtredingen waren gemotiveerd, was de motivatie zeer indirect en immaterieel. De ondernemer bespaarde zich vooral moeite, aandacht en inspanningen. Soms ontging de omissie hem in het geheel, in andere gevallen was hij op de hoogte of had hij het vermoeden dat een deel van het bedrijfsproces niet altijd voldeed aan de normen. Het onderscheid tussen het wel of niet hebben van een vermoeden lijkt grote invloed te hebben op de manier waarop een ondernemer vervolgens het inspectieresultaat en de sanctie ervaart. Ondernemers die geen vermoeden hadden, tonen zich vooral ontgoocheld. Zij werden verrast door de inspectie, zijn verbolgen over de sanctie en hebben hun vertrouwen deels verloren (in de overheid in het algemeen en de

betreffende inspectiedienst in het bijzonder). In de gesprekken die wij voerden, kwam bij deze ondernemers vooral het gevoel van machteloosheid sterk naar voren. Zij voelden zich ook kwetsbaar omdat zij onverwacht werden geconfronteerd met onvolkomenheden in hun bedrijfsvoering, en ze ervoeren het optreden van de inspectie en de opgelegde sanctie als disproportioneel. Zij voelden zich in hun eer aangetast. In een enkel geval had de veroordeling tot gevolg dat de goede betrekkingen met het lokale bestuur werden verstoord: 'Sinds de opening van ons nieuwe pand is de burgemeester nog niet langs geweest, terwijl wij zorgen voor werkgelegenheid voor 100 mensen.' Ondernemers die wel kennis of een vermoeden hadden van de omis-sie, toonden zich weliswaar minder ontgoocheld, maar benadrukten wel de onevenredige zwaarte van het inspectieoptreden en de opgelegde sanctie. Zij benadrukten dat bedrijfsprocessen nooit dermate kunnen worden beheerst dat alles binnen wettelijke kaders verloopt. In gesprekken met deze ondernemers werd veelvuldig de vergelijking gemaakt met verkeersovertredingen zoals 'drie kilometer te hard rijden' en 'door rood lopen'. Zij vonden zelf de overtreding wel acceptabel. Veelvuldig werd gewezen op het feit dat niemand was benadeeld (wat soms feitelijk ook zo was) en dat het eventuele risico dat anderen liepen – door de overtreding – alleszins acceptabel was. De houding van deze ondernemers werd gekenmerkt door gelatenheid, terwijl de groep die onwetend was over de overtreding zich vooral machteloos zei te voelen.

Met betrekking tot ondernemers bij wie de overtredingen primair zijn voortgekomen uit een gebrek aan beheersbaarheid of mogelijkheden om processen binnen wettelijke kaders te houden, moet een fundamenteel onderscheid worden gemaakt tussen ondernemers die niet over de benodigde kennis en ervaring beschikken – onkundige ondernemers – en ondernemers die daar wél over beschikken, maar bij wie wettelijke voorwaarden een professionele bedrijfsvoering doorkruisen. In een aantal gevallen overheerst het beeld van een bedrijfsproces dat vrijwel onmogelijk dermate kan worden beheerst dat altijd voldaan kan worden aan de wettelijke normen. Een daarvan is een bedrijf dat een bestuurlijke boete van enkele tienduizenden euro's kreeg opgelegd in het kader van de Wet ketenaansprakelijkheid. De boete kwam voort uit illegale tewerkstelling van Roemeense werknemers bij een onderaannemer van een toeleverancier. De ondernemer zegt hierover dat hij de overtreding praktisch onmogelijk had kunnen waarnemen,

en ook niet bij machte is om dit in de toekomst te voorkomen (casus 7). In een ander geval diende een ondernemer te voldoen aan voorwaarden die de vergunningverlener had opgelegd, maar bleken deze niet toepasbaar te zijn of vond de ondernemer de naleving ervan onverantwoord vanwege ontploffingsgevaar. Volgens de vergunningsvoorwaarden moest in het betreffende bedrijf aanvankelijk een tank geheel afgesloten zijn, terwijl deze een stof bevatte waarvan het volume bij overschrijding van een bepaalde temperatuur in een fractie kan vernegenvoudigen. In een gesloten vat zou dat een ontploffing opleveren (casus 34). Dezelfde ondernemer:

'Ik overtreed op dit moment dagelijks zo'n tien vergunningsvoorwaarden met betrekking tot het laden en lossen van vrachtwagens. Als ik het zou doen volgens de voorwaarden, zou dat het bedrijf en het personeel in gevaar brengen, of zou dat onze doelstelling met betrekking tot een duurzame bedrijfsvoering doorkruisen. Ik ben nu met de gemeente bezig een nieuwe vergunning op te stellen. Ik moet ze daarbij helpen, de specialistische kennis hebben zij namelijk niet.'

Met betrekking tot de beheersing van bedrijfsprocessen hebben wetgeving en handhaving in veel gevallen onmiskenbaar een positieve werking, net zoals veel ondernemers aangeven dat certificering (zoals ISO) hen helpt de zaken te structureren. Het doel achter wetgeving wordt in veel gevallen dan ook niet in twijfel getrokken, zelfs niet als een bedrijf of ondernemer daarop strafrechtelijk is vervolgd. Het onbegrip en de frustratie zijn echter des te groter als het gaat om de wijze waarop de doelstellingen zijn vertaald naar concrete voorschriften en de wijze waarop wordt toegezien op de naleving daarvan. Verschillende ondernemers schetsen een beeld van inspectiediensten die de voorschriften als een soort van sjabloon over het (complexe) bedrijfsproces heen leggen en vervolgens de overtredingen aanvinken zonder oog te hebben voor de context en de intenties waarmee een ondernemer zijn bedrijf leidt.

Deze gevoelens van frustratie gaan over in gevoelens van onmacht op het moment dat zij geen enkele invloed meer hebben op de interpretatie van de inspectieresultaten. Dit speelt sterk op wanneer een inspectiedienst met het Openbaar Ministerie in overleg treedt en de ondernemer moet afwachten of er een strafrechtelijke eis komt en wat die eis inhoudt. Het beeld dat deze ondernemers schetsen van inspectie-

dienst en Openbaar Ministerie, is dat van een black box. Ze hebben er geen grip op, noch hebben zij enige notie van de manier waarop zaken worden gewogen en of de mensen die de zaken beoordelen, technisch voldoende zijn onderlegd. Zij voelen zich overgeleverd en vrezen dat inspectieresultaten op de burelen van inspectiedienst en Openbaar Ministerie een eigen leven gaan leiden en een opportunistische connotatie krijgen.

### **Gelegenheid**

Gelegenheid verwijst naar het bedrijfseconomische belang achter een overtreding. In de literatuur waarin deze factor aan de orde komt, wordt bedrijfscriminaliteit vaak in verband gebracht met het wezen van ondernemerschap, te weten een 'opportunity driven phenomenon' (Vande Walle 2009; Vander Beeken 2005), waarbij betrokkenen primair handelen vanuit het streven naar nutsmaximalisatie, voor henzelf en eventueel voor hun stakeholders (klanten). De kans op regelovertreding (waaronder bedrijfscriminaliteit) ontstaat vervolgens op het moment dat een ondernemer zich in zijn nutsmaximalisatie belemmerd ziet door wettelijke kaders. Dit mechanisme staat nog steeds centraal in vrijwel elke actuele publicatie over bedrijfscriminaliteit. Ook in een aantal van onze casussen is dit mechanisme onmiskenbaar een drijvende kracht geweest. Opvallend is wel dat de betrokken ondernemers in de gesprekken dit mechanisme vaak nadrukkelijk ontkennen. Hoewel de meesten open waren over het delict en erkenden dat de bedrijfsvoering op onderdelen wettelijke kaders overschreed, was er onder de 37 respondenten uiteindelijk geen enkele die expliciet aangaf dat het hem om geld of winstmaximalisatie te doen was. Het lijkt wel alsof een delict pas echt verwerpelijk wordt gevonden als er aan verdiend wordt. Winstmaximalisatie lijkt op basis van de gesprekken een van de minst acceptabele motivaties te zijn. In een enkel geval toonde de ondernemer zich ook zeer verontwaardigd over het gegeven dat de rechter wel een dergelijke motivatie veronderstelde achter het delict. De respondenten voerden eerder (liever) onbekendheid met regels, of onbeheersbaarheid, of onwetendheid, of behoud van werkgelegenheid aan om onrechtmatigheden te verklaren. Hierin zijn gangbare neutralisatietechnieken voor witteboordencriminaliteit



te herkennen (Coleman 1995; Klenowski 2012). Winstmaximalisatie als drijfveer lijkt een taboe.

Een voorbeeld daarvan was de ondernemer die vervolgd werd vanwege kartelvorming. In het gesprek erkende hij dat er afspraken waren gemaakt met branchegenoten en gaf hij ook aan dat deze afspraken het bedrijf een steviger marktpositie moesten brengen. Winstmaximalisatie werd echter nadrukkelijk ontkend. De afspraken waren louter nodig om kostendekkend te kunnen blijven produceren en zo te kunnen overleven. Het was volgens hem niet zozeer de winst die hem dreef, maar eerder de marktomstandigheden en de constante druk op marges (casus 18).

Wat dit voorbeeld en andere cases ons leren, is dat gelegenheid in ieder geval breed moet worden opgevat. De gelegenheid manifesteert zich vooral als een kans. De ondernemer ziet een kans die hij wil – maar wettelijk gezien niet mag – grijpen. Uit de gesprekken wordt duidelijk dat zo'n kans verschillende vormen kan hebben. In een eerdere oriënterende studie naar bedrijfscriminaliteit (Brummelkamp 2012) werd in dit kader al een onderscheid gemaakt tussen noodzaak gedreven delicten en opportuniteit gedreven delicten. Deze indeling komt hier opnieuw naar voren, maar dan wel met een nadere precisering:

1. *Opportuniteit gedreven delicten (een kans die te mooi is om te laten liggen)*

In de eerste plaats zijn er delicten waarbij een ondernemer zich een voorsprong op de concurrentie probeert te verschaffen. Deze ondernemers spelen vals. Dit deed zich bijvoorbeeld voor bij een asbestsaneerder die de benodigde veiligheidsmaatregelen achterwege liet en zijn klanten liet meedelen in het kostenvoordeel. De ondernemers verdienden niet zozeer aan de overtreding zelf, maar veeleer aan het gegeven dat concurrenten zich wel hielden aan regels, waardoor snel marktaandeel werd gewonnen. Het beeld dat uit het gesprek naar voren kwam, was dat van een opportunistisch ingestelde ondernemer die opereerde vanuit een kortetermijnvisie met weinig gevoel voor vakmanschap. Niet alleen wettelijke normen werden veronachtzaamd, maar ook het vakmanschap, de zorgvuldigheid en beroepseer werden aan de kant gezet. Een ander voorbeeld was het tuinbouwbedrijf dat met branchegenoten afspraken maakte over te produceren hoeveelhe-

den en zich daarmee schuldig maakte aan kartelvorming. Hier was wel sprake van een opportunistische strategie, maar dit leek verder los te staan van vakmanschap en beroepseer.

In het verlengde van deze delicten zijn er delicten gevonden waaraan wél direct werd verdiend. Hier was het product of de dienst op zichzelf niet legitiem. Een voorbeeld was de afvalverwerker die zich onttreed van vervuilde grond door deze te vermengen met schone grond (casus 6). Een ander voorbeeld was de thuiszorginstelling die misbruik maakte van de pgb-regeling (casus 19). De instelling claimde vergoedingen voor zorg die feitelijk niet geleverd was. Ook bij dit type van delict zien we een sterk opportunisme, een kortetermijnvisie en een gebrek aan respect voor vakmanschap. In vergelijking met ondernemers die vals spelen, bewegen deze laatste ondernemers zich richting oplichterij.

## 2. *Noodzaak gedreven delicten (de ondernemer kan niet anders, het is de enige mogelijkheid om te overleven)*

In een aantal gevallen hield de gelegenheid niet zozeer een lucratieve kans in waarmee meer kon worden verdiend of een markt kon worden uitgebreid, maar eerder een noodvoorziening om te kunnen overleven. De ondernemer zag zich met zijn rug tegen de muur staan en stond voor een dilemma. Door regels terzijde te schuiven werden (tijdelijk) kosten bespaard of konden kansen worden gegrepen waarmee bedrijfsbeëindiging (faillissement) kon worden afgewend. Hier zijn twee verschillende beelden naar voren gekomen.

Het eerste is dat van de ondernemer die voor zichzelf tijdelijk 'meer lucht' creëerde en daarmee zijn bedrijf voorlopig kon voortzetten. Het delict dat deze ondernemer pleegt, heeft primair betrekking op de bedrijfsexploitatie en minder op de producten of diensten die hij levert. De gelegenheid doet zich voor in de boekhouding of in de bedrijfsvoering. Bij deze bedrijven komt het erop neer dat de exploitatie niet op een reguliere wijze kostendekkend kan worden gemaakt. Een voorbeeld is boekhoudfraude om een faillissement af te wenden. Het is een delict dat niet zozeer de producten of diensten aangaat die door het bedrijf worden geleverd, maar meer de bedrijfsadministratie. Bij de casussen die in dit kader zijn gevonden, waren de Belastingdienst en financiers slachtoffer. Het is denkbaar dat ook personeel

slachtoffer kan zijn van dit type delict, bijvoorbeeld in het geval er geen of onvoldoende pensioenpremies worden afgedragen.

Uit de gesprekken met deze ondernemers kwam steeds naar voren dat het bedrijf de beste jaren reeds achter zich had liggen. Het waren bedrijven in verval. De regelovertreding was hier onderdeel van een proces dat zich over meerdere jaren uitstreckte en hield feitelijk een uitholling in. Deze uitholling manifesteerde zich niet alleen in regelovertreding, maar ook in een teruglopende omzet en winst, personeelsreductie en uitblijvende investeringen, wat ook zichtbaar was in de kwaliteit van de bedrijfshuisvesting.

Het tweede beeld is dat van de ondernemer die over een 'wettelijke grens heenstapte' omdat hij zich door (nieuwe) wetgeving van een belangrijke markt of een verdienmodel zag afgesneden. De overtreding heeft betrekking op het product of de dienst die geleverd wordt. Daarmee is zij verwant met wat in de criminologische literatuur wordt aangeduid als georganiseerde criminaliteit, omdat de legitimiteit van het doel van de organisatie in het geding is. Een voorbeeld hiervan was een ondernemer die door veranderende wetgeving direct werd afgesneden van zijn belangrijkste markt. Doordat zijn producten werden aangemerkt als strategische goederen (opgenomen op de lijst van de Dual Use Goods Verordening), mocht hij deze niet uitvoeren naar zijn belangrijkste afzetmarkt. De voorheen legitieme marktkansen waarop de onderneming al jaren dreef, werden met de aanscherping illegaal. Voortzetting van het bedrijf – zoals dat jaren had bestaan – werd vanaf de aanscherping van de verordening illegaal en betekende vervolgens een decimering van de omzet (casus 22).

Voor beide situaties geldt dat de ondernemer geen perspectief meer zag voor zijn bedrijf wanneer hij deze zou voortzetten binnen de wettelijke kaders. Hoewel deze ondernemers spreken van een dilemma waarin de keuze centraal stond tussen overleven door te overtreden of te stoppen met het bedrijf, was van een dilemma eigenlijk geen sprake omdat stoppen geen reële optie voor hen was. In alle gesprekken werd duidelijk dat de betrokken ondernemers nooit hun bedrijf zouden hebben opgegeven. Uit deze gesprekken werd duidelijk dat de ondernemer hoe dan ook door moest. In theorievorming over bedrijfscriminaliteit is deze verklaring aangemerkt als een toepassing van de straintheorie ter verklaring van criminaliteit: er wordt naar illegale middelen gegrepen wanneer de toegang tot legale middelen is geblokkeerd en de angst om te verliezen wat is opgebouwd – de 'fear of failure' – de prik-

kel geeft tot deze keuze (Coleman 1995; Agnew e.a. 2009). Deze theorieën zijn vooral gericht op managers, vaak met een loondienstverband. Bij ondernemers speelt 'fear of failure' ook een rol, maar het is daar van een andere orde. Daar waar een manager voor zichzelf vaak nog een perspectief heeft op een andere positie, al dan niet bij een ander bedrijf, geldt voor een ondernemer dat dit perspectief meestal ontbreekt. Daarmee staat er voor een ondernemer meer op het spel. De meeste respondenten kunnen zich geen voorstelling maken van een leven zonder hun bedrijf. Het betekent dat zij kiezen voor een strategie die in moreel opzicht verwerpelijk is, maar die niet noodzakelijkerwijs hoeft te betekenen dat het de ondernemer ontbreekt aan moraal of aan een kritische zelfreflectie. Op het moment dat het voortbestaan van het bedrijf in het geding is of acuut de werkgelegenheid van een substantieel aantal werknemers op het spel staat, is een morele of rechtschapen besluitvorming kostbaar.

## **Moraal**

In de literatuur is de motivatie achter een delict een veel besproken onderwerp (Coleman, 1995). Regelovertreding (waaronder bedrijfscriminaliteit) wordt doorgaans verklaard aan de hand van het normenkader van de ondernemer. Dit verwijst naar het geheel van persoonlijke, sociale en maatschappelijke opvattingen die de achtergrond vormen waartegen een ondernemer beslissingen neemt (onder meer beslissingen die de bedrijfsvoering aangaan). Het bepaalt onder meer hoe ondernemers wetgeving ervaren en betrokkenheid voelen bij de normen die in de wetgeving besloten liggen. In dit kader wordt vaak ook gesproken over de mate van internalisering van normen en ook wordt wel onderscheid gemaakt tussen interne normen en sociale normen (Denkers 2013; Parker 2011). Interne normen verwijzen naar een innerlijke overtuiging, sociale normen verwijzen naar verwachtingen die de ondernemer in zijn omgeving percipieert; daarbij gaat het om verwachtingen in het sociale en zakelijke domein. In dit onderzoek is ook nagegaan hoe normen en persoonlijke opvattingen van ondernemers een rol spelen. In een aantal zaken kwam sterk naar voren dat de normen van de ondernemer als het ware de achtergrond vormden waartegen een delict plaatsvond. In enkele interviews kwam naar voren dat de ondernemer een zeer sterke focus had op het persoon-

lijke eigenbelang of op het economische belang van zijn bedrijf. In deze gevallen vielen de belangen die met de overtreding waren veronachtzaamd, buiten deze focus. Neem het voorbeeld van een vleesverwerker die zich zoveel mogelijk tijd en moeite wilde besparen met betrekking tot personele aangelegenheden. Hij huurde het personeel extern in en had daardoor onvoldoende zicht op wie er voor hem werkte. Hoewel er niet veel mensen in het bedrijf werkten, kende de ondernemer het personeel niet. Een controle door de arbeidsinspectie wees vervolgens uit dat er meerdere mensen aan het werk waren zonder werkvergunning (casus 9).

Kijkend naar de cases waar een overtreding vooral lijkt te zijn begaan tegen een achtergrond van een beperkte verbondenheid met externe of maatschappelijke belangen, hebben wij twee typen van overtredingen gevonden.

*In de eerste plaats* waren er cases waarbij de overtreding primair lijkt voort te komen uit een beperkt gevoel voor (maatschappelijke) verantwoordelijkheid. In wezen zagen de betreffende ondernemers voor zichzelf geen plicht om rekening te houden met de belangen waarvan de rechter later vaststelde dat die door hen waren geschaad. Deze ondernemers leken zich te hebben teruggetrokken op hun eigen persoonlijke belang of het economische belang van hun bedrijf. Zij gaven vaak aan dat wetgever en inspectie hun wereld onvoldoende begrepen, en bagatelliseerden de schade die ze veroorzaakten of de risico's die mensen hadden gelopen. Hierin kunnen wederom klassieke neutralisatietechnieken worden herkend (Coleman 1995; Klenowski 2012). In enkele gevallen werd die schade of het risico zelfs helemaal ontkend, zonder dat zij daarbij het hen ten laste gelegde ontkenden. Zij gaven toe dat er wat gebeurd was, maar gaven daarbij aan dat dit ofwel onschuldig was (geen schade of risico's), ofwel behoorde tot de gang van zaken in de branche, ofwel behoorde tot het spel dat ondernemerschap heet. In hun reflecties op het delict gingen zij goeddeels voorbij aan de benadeelde partij. Ondernemerschap komt in deze cases naar voren als een verschijnsel dat direct voortkomt of samenhangt met competitie, survival of als keuzes binnen een zero sum game.

*In de tweede plaats* zijn er ondernemers voor wie het gebrek aan verantwoordelijkheid en affiniteit met maatschappelijke belangen niet zozeer absoluut is, maar eerder relatief. In het gesprek gaan deze ondernemers niet zonder meer voorbij aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheid, maar zien zij zich in hun bedrijfsvoering impliciet

dan wel expliciet gedwongen keuzes te maken. De ondernemer schakelt als het ware tussen twee werelden: zijn persoonlijke wereld, waarin hij het belang van uiteenlopende maatschappelijk waarden erkent, en zijn professionele wereld, waarin hij afwegingen moet maken en waarbij hij het waarborgen van de continuïteit van het bedrijf als primaire verantwoordelijkheid opvat. Hij erkent dat de keuzes die hij in het kader van deze verantwoordelijkheid moet maken, soms ten koste gaan van andere (maatschappelijke) belangen. Dit werd ook al eerder beschreven door Solymossy en Masters (2002).

## Conclusies

Sinds de eerste studies naar het fenomeen bedrijfscriminaliteit begin vorige eeuw wordt gezocht naar een omvattende theorie waarmee het verschijnsel kan worden verklaard (Geis 2008). Dat blijkt lastig. Zelfs het definiëren van bedrijfscriminaliteit blijkt al lastig. Wanneer wordt gekozen voor een juridische definitie: ‘wetsovertreding in het kader van een verder legitiem bedrijf’, gaat het om een zeer breed spectrum van handelingen onder zeer uiteenlopende omstandigheden. Dit is ook het beeld dat wij kregen op basis van onze 37 casussen, die soms sterk verschillen. Bij bestudering ervan kwamen evenwel drie factoren naar voren die steeds in min of meerdere mate bijdroegen aan het ontstaan van de wetsovertreding: beheersbaarheid, gelegenheid en moraal.

De centrale vraag in dit artikel is hoe criminaliteit in het midden- en kleinbedrijf ontstaat en wat de rol van de ondernemer daarbij is. Vanwege onze focus op strafrechtelijke zaken verwachtten wij op voorhand wetsovertredingen te gaan verklaren die in min of meerdere mate met opzet werden gepleegd. Wij hadden impliciet het beeld van een *dader* voor ogen. Dit beeld was ook ingegeven door veel publicaties waarin bedrijfscriminaliteit wordt opgevat als een verschijnsel waarbij gelegenheid en motivatie belangrijke factoren zijn (zoals o.a. Coleman 1995; Reed & Yeager 1996; Simpson & Rorie 2011). Afgaande op de door ons bestudeerde zaken tekenen zich twee typen daders af. In de eerste plaats de dader die een illegale bedrijfseconomische kans benut (het type dat wij aanvankelijk voor ogen hadden). In de tweede plaats de dader die het niet lukt het bedrijfsproces binnen wettelijke kaders te houden. Omdat in deze gevallen nogal eens het bedrijfseco-

nomische belang achter de overtreding geheel ontbreekt, lijkt dit type dader voornamelijk beperkt gedekt door de bestaande literatuur. Het zijn niet zozeer opportunistische of gewiekste ondernemers, maar eerder onkundige of eigenwijze ondernemers.

Een aanname bij deze studie was dat de persoon van de ondernemer een beslissende rol speelt bij criminaliteit in het midden- en kleinbedrijf, méér dan organisatiekenmerken. Een beperking van deze studie is dat we alleen met de ondernemers zelf hebben gesproken, en dat we wellicht daarom onze aanname bevestigd zien. In veel onderzoek naar bedrijfscriminaliteit wordt de organisatie als handelende actor gezien, wier (criminele) gedrag moet worden verklaard uit de percepties van die onderneming ten aanzien van de aantrekkelijkheid en legitimiteit van de wetsovertreding (vgl. Simpson 2002). Omdat percepties van organisaties niet direct kunnen worden gemeten, gaat het in veel perceptuele studies dan ook over de percepties van de directeur en/of andere sleutelpersonen binnen een bedrijf, die vervolgens worden geëxtrapoleerd naar het niveau van de onderneming (Parker & Lehman Nielsen 2011; Van Wingerde 2012). In deze studie zijn de percepties van ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf gemeten, ter verklaring van de wetsovertredingen waarvoor ze zijn bestraft. Het is dan ook niet verwonderlijk dat veel van de motivaties, neutralisaties en gepercipieerde gelegenheden die in eerdere studies aan organisaties zijn toegeschreven, ook een verklaring blijken te geven voor bedrijfscriminaliteit in het midden- en kleinbedrijf.

## Literatuur

### Agnew e.a. 2009

R. Agnew, N.L. Piquero & F.T. Cullen, 'General Strain Theory and White-Collar Crime', in: D. Weisburd & S. Simpson (red.), *The Criminology of White-Collar Crime*, New York: Springer 2009.

### Blickle e.a. 2006

G. Blickle, G. Schlegel, P. Fassbender & U. Klein, 'Some Personality Correlates of Business White Collar Crime', *Applied Psychology: an international review* (55) 2006-2, p. 220-233.

**Braithwaite 1984**

J. Braithwaite, *Corporate crime in the pharmaceutical industry*, London: Routledge & Kegan Paul 1984.

**Brummelkamp 2007**

G. Brummelkamp, *Preventieve doorlichting taxibranche, onderzoek naar de kwetsbaarheid van de taxibranche voor georganiseerde criminaliteit*, Zoetermeer: EIM 2007.

**Clinard & Yeager 1980**

M. Clinard & P. Yeager, *Corporate Crime*, New York: Collier MacMillan Publishers 1980.

**Coleman 1995**

J. Coleman, 'Motivation and opportunity, understanding the causes of white-collar crime', in: R. Geis & F. Meier (red.), *White Collar Crime, Classic and Contemporary Views*, New York: The Free Press 1995, p. 360-381.

**Coleman 2002**

J. Coleman, 'Organizational Actors and the Irrelevance of Persons', in: M. Ermann & R. Lundman (red.), *Corporate and Governmental Deviance, Problems of Organisational Behavior in Contemporary Society* (6e druk), Oxford University Press 2002.

**Denkers e.a. 2013**

A. Denkers, M. Peeters & W. Huisman, *Waarom organisaties de regels naleven, over individuele motieven, de ethische bedrijfscultuur en de mores in de branche*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2013.

**Geis & Meier 1995**

R. Geis & F. Meier, *White Collar Crime*, New York: Free Press 1995.

**Hoff & Annink 2008**

R. Hoff & H. Annink, *Naar een integere vastgoedsector*, Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate 2008.

**Huisman 2001**

W. Huisman, *Tussen winst en moraal*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001.

**Klenowski 2012**

P. Klenowski, 'Learning the Good with the Bad?: Are Occupational White Collar Offenders Taught How to Neutralize their Crimes?', *Criminal Justice Review* (37) 2012-4, p. 461-477.

**Maas e.a. 2009**

C. Maas, S. Eijffinger, W. Goorbergh, T. Swaan & J. Weitjens, *Naar herstel van vertrouwen*, Adviescommissie Toekomst Banken 2009.

**Parker & Lehman Nielsen 2011**

C. Parker & V. Lehman Nielsen, *Explaining Compliance, Business Responses to Regulation*, Cheltenham: Edgar Elgar 2011.



**Ragatz & Fremouw 2010**

L. Ragatz & W. Fremouw, 'A Critical Examination of Research on the Psychological Profiles of White-Collar Criminals', *Journal of Forensic Psychology Practice* (10) 2010-5, p. 373-402.

**Reed & Yeager 1996**

G. Reed & P. Yeager, 'Organisational Offending and Neoclassical Criminology: Challenging the Reach of a General Theory of Crime', *Criminology* (34) 1996, p. 357-382.

**Simpson 2002**

S. Simpson, *Corporate Crime, Law and Social Control*, New York: Cambridge University Press 2002.

**Simpson & Rorie 2011**

S. Simpson & M. Rorie, 'Motivating compliance: economic and material motives for compliance', in: C. Parker & V. Lehman Nielsen (red.), *Explaining Compliance, Business Responses to Regulation*, Cheltenham: Edgar Elgar 2011, p. 59-77.

**Solymossy & Masters 2002**

E. Solymossy & J. Masters, 'Ethics through the Entrepreneurial Lens: Theory and Observation', *Journal of Business Ethics* (38) 2002, p. 117-241.

**Van de Bunt & Huisman 2004**

H. van de Bunt & W. Huisman, 'Organisatiecriminaliteit', *Tijdschrift voor Criminologie* (46) 2004-2, p. 106-112.

**Vande Walle & Calster 2009**

G. Vande Walle & P. Calster, *De criminologische kant van het ondernemen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.

**Vander Beken 2005**

T. Vander Beken, *Organised Crime and Vulnerability of Economic Sectors: The European Transport and Music Sector*, IRCP, Ghent University 2005.

**Van Wingerde 2012**

K. van Wingerde, *De afschikking voorbij. Een empirische studie naar afschrikking, generale preventie en regel naleving in de Nederlandse afvalbranche*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012.

# Patronen in de criminele ontwikkeling van fraudeurs

*J.H.R. van Onna\**

Fraude is een omvangrijk en ernstig maatschappelijk probleem. De overheid verliest inkomsten, bedrijven ondervinden oneerlijke concurrentie en uiteindelijk wordt het vertrouwen in het economisch systeem aangetast. Mede door een aantal grote strafzaken, de financiële crisis en overheidsbezuinigingen is er de laatste jaren veel politieke en maatschappelijke aandacht voor het fenomeen en daarmee ook voor de wijze waarop de overheid het bestrijdt. Hierbij ligt de focus doorgaans op het beperken van gelegenheidsstructuren (*de gelegenheid maakt de dief*) en het tegengaan van tekortkomingen in de handhaving (*de dief in de nacht*). De dief zelf krijgt vaak minder aandacht (Openbaar Ministerie 2013).

De witteboordencriminologie richt zich bij het bestuderen van fraude doorgaans ook op de omstandigheden rondom het misdrijf en minder op de kenmerken van de overtreder. Sommige onderzoekers lijken zelfs te veronderstellen dat fraude altijd een geïsoleerd feit is, gepleegd door *'one shot offenders'* die gebruikmaken van specifieke criminogene omstandigheden binnen wetgeving, organisaties of economische sectoren (Geis 2007). Het schaarse onderzoek naar kenmerken van fraudeurs laat zien dat dit beeld nuancerend verdient. Fraudeurs vormen een heterogene groep (Weisburd & Waring 2001; Benson & Moore 1992). Sommigen lijken inderdaad slechts te reageren op gelegenheden, bij anderen lijkt eerder sprake van een patroon. Individuele factoren spelen mogelijk een belangrijker rol dan vaak is aangenomen in de witteboordencriminologie. Aangezien alleen criminogene omstandigheden fraude niet verklaren – anderen in vergelijkbare posities plegen tenslotte geen fraude – hebben verschillende onderzoekers gewezen op het belang om inzicht te verkrijgen in de manier waarop

\* Drs. Joost van Onna werkt als onderzoeker bij het Functioneel Parket (Openbaar Ministerie) en is als promovendus verbonden aan de Vrije Universiteit te Amsterdam, waar hij onderzoek doet naar de criminele ontwikkeling van fraudeurs. De auteur dankt dr. Victor van der Geest voor de commentaren op een eerdere versie.

individuele factoren interacteren met de criminogene omstandigheden (bijv. Piquero & Benson 2004). Dit is niet alleen wetenschappelijk relevant, maar is ook van belang voor de handhaving in de praktijk. Zonder die kennis kan de overheid haar handhavingsinstrumenten, van beleid en detectie tot vervolging en reclassering, tenslotte minder effectief toepassen.

In deze bijdrage wordt allereerst ingegaan op wat bekend is van de maatschappelijke en criminele achtergrond van fraudeurs. Aan de hand van levensloopcriminologisch onderzoek wordt vervolgens beschreven hoe binnen de gemengde groep van fraudeurs in Nederland verschillende ontwikkelingspaden en profielen kunnen worden onderscheiden. Fraudeurs blijken op verschillende manieren een bepaald patroon in delictgedrag te laten zien dat mogelijk wijst op een meer algemene neiging tot deviant gedrag. Afsluitend wordt stilgestaan bij enkele manieren waarop de overheid inzichten over de kenmerken van fraudeurs kan toepassen in de handhaving.

### **Diversiteit in profielen van fraudeurs**

Het klassieke beeld van de fraudeur (of witteboordencrimineel) – een respectabel persoon met een hoge sociale status die een misdrijf pleegt bij het uitvoeren van zijn werk – is terug te voeren op de definitie van Sutherland, de grondlegger van de witteboordencriminologie (Sutherland 1949, p. 9). De fraudeur wordt in deze definitie maatschappelijk en beroepsmatig nauw afgebakend en op die wijze afgezet tegen de typische (straat)crimineel. In de zogenoemde *offender*-benadering gingen onderzoekers na hoe individuen gebruikmaakten van een specifieke gelegenheidsstructuur, namelijk een positie waarop ze aanzien en vertrouwen genoten, om misdrijven te plegen. In lijn met de definitie waren de fraudeurs veelal van respectabele afkomst en hadden geen justitiële voorgeschiedenis (*'one shot offender'*). In deze onderzoekstraditie werden vooral de met veel publiciteit omgeven, complexe fraudezaken tot de bodem uitgezocht en beschreven. Daarbij zag men gelegenheidsstructuren, criminogene bedrijfsculturen of organisatorische druk als belangrijke oorzaken van fraude (Geis 2007; Friedrichs 2007). De achtergrondkenmerken van de dader kregen hierdoor weinig tot geen aandacht.

Deze onderzoekstraditie heeft waardevolle bevindingen opgeleverd, maar het is de vraag hoe representatief deze grote zaken waren. Uit onderzoek en de handhavingspraktijk is bekend dat het scala aan verschijningsvormen van fraudedelicten en fraudeurs divers is (Van den Berg 2002; Functioneel Parket 2012). Onderzoekers in de zogenoemde *offence*-benadering verzamelden daarom achtergrondgegevens van grote groepen fraudeurs en de door hen gepleegde delicten (Weisburd & Waring 2001; Benson & Moore 1992). Hierbij was het fraudedelict en niet de sociale status of beroepsgroep leidend. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat fraudeurs een gemengde groep vormen. Fraude werd gepleegd door zakenlieden in bestuurskamers, maar ook door kleine ondernemers of zelfs door personen die niet in typische witteboordenposities werken. Doorgaans waren fraudeurs afkomstig uit de middenklasse, vaak met een doorsnee inkomen en een baan in het middenmanagement (Weisburd & Waring 2001; Weisburd e.a. 1991). Sommige delicten, zoals kartelfraude en beleggingsfraude, waren omvangrijk en complex en kwamen overeen met de fraudes die in de *offender*-benadering werden bestudeerd. Veel andere delicten waren echter vaak nogal alledaags, zoals belastingfraude en oplichting van banken door medewerkers.

### *Een gemengd beeld van de fraudeur in Nederland*

Wat zijn de kenmerken van fraudeurs en de door hen gepleegde fraudedelicten in Nederland? Om deze vragen te beantwoorden zijn recent de sociaal-demografische achtergrondkenmerken en de kenmerken van de fraudedelicten van een omvangrijke groep fraudeurs (n=644) in kaart gebracht (Van Onna e.a. 2014).<sup>1</sup> De onderzoeksgroep bestaat uit een cohort van verdachten tegen wie vervolging is ingesteld in fraudezaken die tussen 2008 en mei 2009 in behandeling zijn genomen door het Openbaar Ministerie (Functioneel Parket 2012). De meerderheid van de individuen (79%) is vervolgd door het Functioneel Parket voor zaken van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en in kleinere mate van de opsporingsdiensten van de Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Inspectie Leefomgeving en Transport. De overige verdachten (21%) zijn vervolgd door de regionale parketten op basis van zaken die werden aangeleverd door de (toenmalige) boven-

<sup>1</sup> Hierbij is gebruikgemaakt van gegevens van de Gemeentelijke Basis Administratie en de Belastingdienst.

regionale recherche van de politie. De selectie- en vervolgingsrichtlijnen schrijven voor dat voor vervolging zaken worden geselecteerd die omvangrijk zijn, waarbij grote (financiële) schade wordt geleden, en/of waarbij recidiverende fraudeurs of individuen met een voorbeeldfunctie (zoals een accountant of notaris) betrokken zijn.<sup>2</sup> De zaken waarvoor de fraudeurs zijn vervolgd, kenmerken zich dus door hun ernst.

De fraudeur is doorgaans een man (85%) van gemiddelde leeftijd (41,7 jaar) met een doorsnee inkomen (32.200 euro) en heeft vaak een witteboordenbaan of is eigenaar van een bedrijf. In overeenstemming met het eerder beschreven Amerikaanse onderzoek lijkt de 'gemiddelde' fraudeur ook in Nederland afkomstig uit de middenklasse. Binnen de onderzoeksgroep is echter ook veel variatie te zien: fraudeurs komen uit verschillende lagen van de bevolking. De meest voorkomende delicten waarvoor zij vervolgd worden, zijn verschillende vormen van fiscale fraude, zoals omzetbelastingfraude, loonbelastingfraude en in mindere mate btw-carroussels. Ook douanefraude, waaronder intellectuele eigendom fraude, faillissementsfraude, oplichting en arbeidsmarktfraude, komen geregeld voor. In mindere mate komen het handelen met voorwetenschap, beleggingsfraude, *mass marketing* fraude en cybercrime voor.

De diversiteit in het soort fraudedelicten en het pluriforme sociaal-demografische profiel geven aanleiding te veronderstellen dat de criminele ontwikkeling tot fraudeur op verschillende manieren plaatsvindt en dat fraudeurs onderling verschillen in hun justitiële voorgeschiedenis. Dit is het onderzoeksveld van de levensloopcriminologie.

### **Patronen in de criminele ontwikkeling**

In de levensloopcriminologie wordt crimineel gedrag bestudeerd en begrepen vanuit de ontwikkeling die een individu persoonlijk, sociaal en qua crimineel gedrag doormaakt in zijn of haar leven (Blumstein e.a. 1986). Zowel stabiele factoren, zoals persoonlijkheidskenmerken, alsook dynamische factoren, zoals de invloed van de sociale omge-

2 Slechts een deel van alle fraudeurs wordt gepakt en geselecteerd voor vervolging en uiteindelijk berecht (*dark number*). De 'steekproef' is niet representatief voor alle fraudeurs in Nederland. De onderzoeksgroep, een cohort van vervolgte fraudeurs in de gespecificeerde tijdsperiode, geeft echter wel een representatief beeld van *vervolgte* fraudeurs in Nederland.

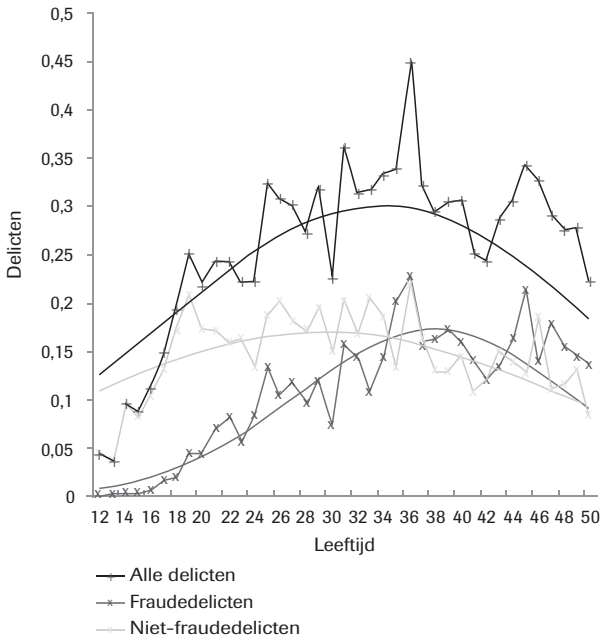
ving, en de interactie tussen beide, zijn van invloed op het ontstaan, de ontwikkeling en uiteindelijk het ophouden van crimineel gedrag. Hoewel men in de levensloopcriminologie beoogt de criminele ontwikkeling gedurende het hele leven in kaart te brengen (Hagan & Palonni 1998), richt bijna al het onderzoek zich op vroege stadia in het leven en op commune criminaliteit (DeLisi & Piquero 2011). Er is nog weinig bekend over de criminele ontwikkeling van dadergroepen die voornamelijk op volwassen leeftijd actief zijn, zoals fraudeurs.<sup>3</sup> Het schaarse Amerikaanse onderzoek naar fraudeurs laat zien dat zij vaak pas op volwassen leeftijd beginnen met het plegen van delicten, en dat het doorgaans een beperkt aantal delicten betreft (Weisburd & Waring 2001). Voor veel fraudeurs lijkt het fraudedelict een geïsoleerd voorval. Omstandigheden rondom of voorafgaand aan het delict, zoals een crisis in de persoonlijke of zakelijke levenssfeer of juist een uitgelezen mogelijkheid om fraude te plegen, lijken doorslaggevend. Andere fraudeurs leiden echter minder conventionele levens en hun criminele antecedenten laten een patroon zien. Sommigen hebben slechts een beperkt aantal justitiële contacten met lange tussenpozen, maar anderen (een kleine meerderheid) hebben een uitgebreide criminele carrière (Weisburd & Waring 2001; Piquero & Weisburd 2009). Dit onderzoek laat zien dat niet alleen situationele omstandigheden een rol spelen bij fraude, zoals vaak verondersteld in de witteboorden-criminologie, en dat bij subgroepen een patroon is waar te nemen dat – in de woorden van Weisburd en Waring – wijst op ‘een complexe mix van deviant en normconform gedrag’ (2001, p. 90).

#### *Diversiteit in ontwikkeling van fraudeurs in Nederland*

Om te onderzoeken of dergelijke patronen ook bestaan bij fraudeurs in Nederland, is in het eerder beschreven onderzoek ook de criminele ontwikkeling van de groep fraudeurs in kaart gebracht (Van Onna e.a. 2014).<sup>4</sup> Hieruit blijkt dat de fraudeur *gemiddeld* op volwassen leeftijd begint met het plegen van delicten: het eerste delict op hun 31ste en het eerste fraudedelict op hun 35ste. De gemiddelde *frequentie* is relatief hoog met 8,8 delicten (3,8 fraudedelicten). Fraudeurs zijn gedu-

3 Zie voor een belangrijke uitzondering recent onderzoek naar criminele carrières in de georganiseerde misdaad in Nederland, Van Koppen e.a. 2010.

4 Dit is gedaan door alle justitiële antecedenten (verkregen van de Justitiële Informatiedienst) vanaf het twaalfde levensjaar in kaart te brengen.

**Figuur 1** Age-crime curve van de onderzoekspopulatie (N=644)

rende een relatief lange periode crimineel actief (*duur*: 14,5 jaar) en plegen in hun crimineel actieve periode verschillende delicten (*specialisatie* is laag). De *ontwikkeling* van delicten door de jaren heen laat zien dat in de jongere jaren (tot 18 jaar) bijna uitsluitend commune delicten, zoals vermogenscriminaliteit, worden gepleegd. Het aantal fraudedelicten neemt door de jaren heen gestaag toe. Eenmaal op volwassen leeftijd (midden dertig) krijgen fraudedelicten de overhand. In figuur 1 is de *age-crime curve* weergegeven, onderverdeeld in fraudedelicten en overige delicten.

Omdat er grote diversiteit bestaat aan sociaal-demografische kenmerken, typen fraudedelicten en delictgedrag, heeft men onderzocht of er subgroepen zijn te identificeren. Op basis van een *group-based trajectory modelling analyse* komen er vier verschillende ontwikkelingspaden naar voren. De personen in kwestie verschillen bovendien ook op sociaal-demografische en delictskenmerken (zie tabel 1) en het type

fraudedelict waarvoor ze vervolgd zijn. Een eerste groep fraudeurs (39%), die de naam *stereotiepe witteboordencriminelen* kreeg, komt uit de hogere maatschappelijke kringen (qua huisbezit, inkomen, vermogen), is in veel gevallen eigenaar, directeur of grootaandeelhouder en komt weinig (doorgaans alleen voor fraude) met justitie in aanraking. In die gevallen worden deze fraudeurs relatief vaak vervolgd voor zaken zoals handelen met voorkennis en fiscale fraude. Ze voldoen op deze manier aan het klassieke beeld van de fraudeur. Aan de andere kant van het spectrum vinden we de kleinste groep (4%), namelijk de *stereotiepe criminelen*. Zij hebben vaak weinig inkomen en vermogen. Hun crimineel gedrag wordt gekenmerkt door een vroeg begin, hoge frequentie en een grote diversiteit aan delicten. Zij worden relatief vaak vervolgd voor verschillende vormen van oplichting en zaken zoals creditcardfraude.

Tussen deze twee uitersten laten twee andere groepen fraudeurs weer een ander ontwikkelingspatroon zien. *Volwassen doorzetters* (18%) beginnen in hun late adolescentie met criminaliteit, maar zijn beduidend minder (divers) crimineel actief vergeleken met de *stereotiepe criminelen*. *Volwassen doorzetters* lijken niet te profiteren van belangrijke transities naar de volwassenheid, die bij de meeste ouders wel leiden tot stoppen met criminaliteit – zoals het krijgen van een liefdesrelatie, een kind of een baan (Sampson & Laub 1993). De delicten waarvoor zij vervolgd worden, laten een gevarieerd beeld zien: van oplichting tot douanefraude en fiscale fraude. De vierde en laatste groep fraudeurs (39%), *volwassen starters*, komen pas in beeld bij justitie wanneer zij volwassen zijn. Zij zijn afkomstig uit de middenklasse (qua inkomen, vermogen en huizenbezit) en werken veelal op witteboordenposities (eigenaar, directeur of manager van een bedrijf). Hun criminele carrière wordt gekenmerkt door de lange duur en een relatief lage frequentie. Hoewel zij veel dichterbij de *stereotiepe witteboordencriminelen* staan dan de andere subgroepen, zijn zij beduidend vaker en eerder met justitie in aanraking geweest (ook vaker voor niet-fraude delicten) en worden ze relatief vaak vervolgd voor omvangrijke faillissementsfraudes en douanefraudes.



**Tabel 1: Achtergrondkenmerken van de onderzoekspopulatie (n=644)**

	Groep				Chi Square/ F-waarden	Significant
	SWC	VS	VD	SC		
N	258	253	108	25		
Leeftijd	49,1	38,3	34,5	29,7	92,47	***
Man (percentage)	81,4	84,2	92,6	96,0	9,98	*
Huiseigenaar (percentage)	54,7	36,4	11,1	8,0	73,05	***
Inkomen	44.089	29.649	11.741	5.868	16,78	***
Eigenaar (percentage)	21,3	19,8	8,3	4,0	12,68	**
Directeur (percentage)	31,8	31,6	14,8	12	15,92	***
Grootaandeelhouder (percentage)	9,3	15,0	9,3	8,0	5,14	
Zzp (percentage)	20,5	26,9	29,6	20	4,76	
Begin	43,3	25,5	19,1	15,3	412,49	***
Begin fraude	45,8	30,7	27,0	21,6	234,55	***
Frequentie alle delicten	2,9	7,0	19,0	43,3	203,44	***
Frequentie fraudedelicten	2,1	3,7	6,6	10,3	42,88	***
Delict per geobserveerd jaar (Lambda)	0,11	0,28	0,82	2,22	210,29	***
Fraudedelict per geobserveerd jaar (Lambda)	0,08	0,16	0,27	0,52	40,29	***

SWC = stereotiepe witteboordencrimineel, VS = volwassen starter

VD = volwassen doorzetter, SC = stereotiepe crimineel

\*  $p < .05$ ; \*\*  $p < .01$ ; \*\*\*  $p < .001$

### Deviant, risicovol gedrag en gelegenheden tot fraude

Het voorgaande laat zien dat fraudeurs in Nederland sterk verschillen qua maatschappelijk profiel en criminele ontwikkeling. Voor een minderheid (een op de vijf) is het fraudedelict een stip op een lange criminele carrière die al in de adolescentie begint. In veel andere gevallen

(vier op de vijf) komen de fraudeurs pas op volwassen leeftijd met justitie in aanraking. Het maatschappelijk profiel – (hogere) middenklassen – en delictgedrag – sporadisch justitieel contact, vaak voor fraudedelicten – van deze fraudeurs lijken zowel deviante als normconforme elementen te bevatten. Dit roept de vraag op of deze justitiële contacten werkelijk geïsoleerde voorvallen zijn, of dat deze gebeurtenissen slechts de pieken zijn van onderliggend deviant gedrag.

Zelfrapportages van fraudeurs laten zien dat de ‘ware’ prevalentie van fraudedelicten aanzienlijk hoger ligt dan die wordt aangetroffen in onderzoek op basis van justitiële antecedenten (Morris & El Sayed 2013). Vanwege (o.a.) de lage pakkans wordt veel fraude niet opgespoord, vervolgd en gesanctioneerd (Geis 2007; Openbaar Ministerie 2013). Fraude wordt daarnaast vaak via andere wijzen dan het strafrecht aangepakt: via het bestuursrecht en het toezicht. Criminologen, beginnend bij Sutherland (1949) tot meer recent Weisburd en Waring (2001), hebben er daarom voor gepleit niet alleen delicten te analyseren, maar juist bij fraude ook de administratieve overtredingen te onderzoeken. Dit levert naar verwachting niet alleen een betere benadering van het ‘ware’ fraudegedrag op, maar geeft ook inzicht in de mate waarin fraudeurs zich onder de ‘strafrechtelijke waterspiegel’ kenmerken door deviant gedrag.

Deviant gedrag in een beroepsmatige en economische context wordt in de witteboordencriminologie in verband gebracht met een neiging van fraudeurs tot risicovol en roekeloos gedrag (zie Friedrichs 2007, p. 202). Binnen de competitieve cultuur van de hedendaagse economie (Coleman 1987) zouden fraudeurs calculerend en beheerst risico's nemen – tegen de wettelijke grenzen aan én eroverheen (Benson & Moore 1992; Piquero e.a. 2008). Hirshi en Gottfredson (1987) zien juist het tegenovergestelde: het nemen van risico's door fraudeurs is niet gecalculeerd of beheerst, maar komt juist voort uit een gebrek aan zelfbeheersing. Dit gebrek, kenmerkend voor alle criminelen (dus ook fraudeurs), zal volgens hen niet alleen resulteren in crimineel gedrag, maar leiden tot allerlei vormen van deviant gedrag (ook buiten het beroepsmatige en economische levensdomein). Op het idee dat fraudeurs zich, net zoals andere criminelen, kenmerken door lage zelfbeheersing, is veel kritiek geuit vanuit de witteboordencriminologie (Geis 2000). Critici wijzen erop dat eigenschappen zoals kortetermijndenken en impulsiviteit (die in verband worden gebracht met lage zelfbeheersing) op gespannen voet staan met de maatschappelijke en beroeps-

matige posities van fraudeurs (die vragen om uitstellen, investeren enz.). Bovendien kenmerkt het opzetten, plegen en afschermen van fraude zich, in de ogen van de critici, door complexe handelingen die om een langetermijnplanning vragen – onmogelijk voor mensen die zich slecht kunnen beheersen (Piquero e.a. 2008). Toch laat onderzoek zien dat fraudeurs – vergeleken met een controlegroep van managers – naast een lagere mate van integriteit en maatschappelijk bewustzijn, zich ook kenmerken door een lagere mate van zelfbeheersing (Collins & Smith 1993; Bickle e.a. 2006).

### *Gelegenheden in de huidige maatschappij*

Gecalculeerd of juist onbeheerst, als fraudeurs een neiging hebben tot deviant, risicovol gedrag, hebben ze in de hedendaagse open markteconomie en verzorgingsstaat diverse mogelijkheden om fraude te plegen (Openbaar Ministerie 2013). Zo is het aantal posities waar fraude mogelijk is, door de groei van de diensteneconomie sterk toegenomen. Binnen dergelijke ‘wittenboorden’-posities genieten individuen vaak een zekere mate van vertrouwen vanuit zowel de eigen organisatie alsook de overheid. In veel gevallen staat het toezicht bovendien op afstand en is de pakkans gering (Openbaar Ministerie 2013). Het opzetten, plegen en afschermen van fraude blijkt in zulke posities in de praktijk bovendien vaak helemaal niet zo complex en planmatig als vaak wordt verondersteld (Weisburd e.a. 1991; Van den Berg 2002; Functioneel Parket 2012). Verder dragen deregulering en de wens van de overheid om de lasten van burgers en bedrijven te verlagen (bijvoorbeeld bij het starten van een bedrijf), ertoe bij dat fraudeurs, ook voor diegenen met een criminele voorgeschiedenis, soms eenvoudig via rechtspersonen fraude kunnen plegen. Zo is een aanzienlijk deel van de *volwassen doorzetters* en *stereotiepe criminelen* zzp'er of eigenaar van een eigen bedrijf. Daarnaast slotte zijn er ook buiten de witteboordenbanen volop mogelijkheden om fraude te plegen. Zo bieden de geldstromen binnen de moderne verzorgingsstaat, zoals subsidies (bijv. pgb-subsidies), uitkeringen en toeslagen, en geldstromen binnen de huidige kredieteeconomie (faillissementsfraude, hypotheekfraude) aanlokkelijke mogelijkheden.

## Tot slot

Het voorgaande laat zien dat fraudeurs een gemengde groep vormen en dat we verschillende ontwikkelingspaden en profielen kunnen onderscheiden. Bij een substantieel deel van de fraudeurs is een patroon te ontwaren. Soms is dit patroon ronduit crimineel: criminelen die doorgroeien van straatcriminaliteit naar fraude. In veel andere gevallen is dit patroon minder eenduidig, maar geven de onderzoeksbevindingen aanleiding te veronderstellen dat de fraudedelicten geen geïsoleerde voorvallen zijn. Voor deze fraudeurs kan een subjectgerichte aanpak van waarde zijn naast een situationele aanpak zoals het beperken van gelegenheden.

Binnen een dergelijke subjectgerichte aanpak kunnen bovenstaande inzichten worden gebruikt om risicoprofielen aan te scherpen en integriteitstoetsen te verbeteren. Een andere mogelijke toepassing is experimenteler van aard. Patronen in het gedrag van specifieke groepen fraudeurs kunnen aanwijzingen geven over fraudegevoelige beleidsterreinen en sectoren. Een interessant voorbeeld wordt gegeven in het onderzoek *Fraude in beeld* (Platform BOD' en 2006, p. 90). Daaruit blijkt de toename van fraude in een bepaalde economische sector verband te houden met de overstap van fraudeurs met een zwakke maatschappelijke binding (veel wisselingen van branche, partner en woonadres) naar die sector. Deze fraudeurs zijn mogelijk te beschouwen als *early adopters*, fraudeurs met een neus voor nieuwe criminogene geleghedenstructuren, die bereid zijn daartoe actie te ondernemen.<sup>5</sup> Ten slotte kunnen 'subjectgerichte' inzichten binnen de opsporing en vervolging gebruikt worden. Zo kan bij de tactische aanpak binnen het opsporingsonderzoek, de keuze voor een strafrechtelijk handhavingsinstrument, maar ook bij de selectie van zaken en in de strafefs (meer) rekening worden gehouden met de kenmerken van fraudeurs.

Levensloopcriminologisch onderzoek naar fraudeurs staat nog in de kinderschoenen. Over de wijze waarop individuele factoren, zoals een neiging tot risicovol gedrag, en dynamische factoren, zoals *life events* en de invloed van de sociale en zakelijke omgeving, samenhangen en elkaar beïnvloeden, is nog weinig bekend. Een volgende stap in het onderzoek naar fraudeurs is om de hier geschetste eerste bevindingen verder te verdiepen aan de hand van gegevens over deviantie in ver-

5 Het aantal fraudeurs zelf was te klein om de toename van fraude te verklaren.

schillende levensdomeinen en kwalitatief onderzoek naar de beweegredenen van fraudeurs. Zo wordt hopelijk meer duidelijk over het complexe ontwikkelingsproces van fraudeurs.

## Literatuur

### Benson & Moore 1992

M.L. Benson & E. Moore, 'Are white-collar and common offenders the same? An empirical examination and theoretical critique of a recently proposed general theory of crime', *Journal of Research in Crime and Delinquency* (29) 1992-3, p. 251-272.

### Van den Berg 2002

E.A.I.M. van den Berg, *Organisatiecriminaliteit. Aard, achtergronden en aanpak. Onderzoeksnotitie nr. 8*, Den Haag: WODC 2002.

### Bickle e.a. 2006

G. Bickle, A. Schlegel, P. Fassbender & U. Klein, 'Some Personality Correlates of Business White-Collar Crime', *Applied Psychology: an International Review* (55) 2006-2, p. 220-233.

### Blumstein e.a. 1986

A. Blumstein, J. Cohen, J.A. Roth & C.A. Vischer, *Criminal Careers and 'Career Criminals'*, Washington DC: National Academy Press 1986.

### Coleman 1987

J.C. Coleman, 'Toward an Integrated Theory of White-Collar Crime', *American Journal of Sociology* (93) 1987-2, p. 406-439.

### Collins & Smith 1993

J.M. Collins & F.L. Smith, 'Personality, integrity and white collar crime: A construct validity study', *Personnel Psychology* (46) 1993, p. 295-311.

### DeLisi & Piquero 2011

M. DeLisi & A.R. Piquero, 'New Frontiers in Criminal Career Research, 2000-2011: A State-of-the-Art Review', *Journal of Criminal Justice* (39) 2011, p. 289-301.

### Friedrichs 2007

D.O. Friedrichs, *Trusted Criminals. White Collar Crime in Contemporary Society*, Belmont: Thomson Wadsworth 2007.

### Functioneel Parket 2012

Functioneel Parket, *Dreigingsanalyse financieel-economische criminaliteit in Nederland*, Utrecht: Kris Kras 2012.

### Hagan & Palloni 1998

J. Hagan & A. Palloni, 'Crimes as social events in the life course: Reconceiving a criminological controversy', *Criminology* (26) 1998, p. 87-100.

### Hirshi & Gottfredson 1987

T. Hirshi & M. Gottfredson, 'Causes of White-Collar Crime', *Criminology* (25) 1987-4, p. 949-974.

**Geis 2000**

G. Geis, 'On the Absence of Self-control as the Basis for a General Theory of Crime', *Theoretical Criminology* (4) 2000, p. 35-53.

**Geis 2007**

G. Geis, *White-Collar and Corporate Crime*, New Jersey: Pearson Publication 2007.

**Van Koppen e.a. 2010**

M.V. van Koppen, J. de Poot, E.R. Kleemans & P. Nieuwbeerta, 'Criminal Trajectories in Organized Crime', *British Journal of Criminology* (50) 2010, p. 102-123.

**Morris & El Sayed 2013**

R.G. Morris & S. El Sayed, 'Development of self-reported white-collar offending', *Journal of Contemporary Criminal Justice*, vol. 29, no. 3, 2013, p. 351-368.

**Van Onna e.a. 2014**

J.H.R. van Onna, V.R van der Geest, W. Huisman & A. Denkers, 'Criminal Trajectories of White-Collar Offenders', *Journal of Research in Crime and Delinquency* 2014, DOI: 10.1177/0022427814531489.

**Openbaar Ministerie 2013**

Openbaar Ministerie, *Risico's op fraude waardoor de overheid wordt benadeeld*. Te raadplegen via: [www.om.nl/.../notitie\\_risicos\\_op\\_fraude\\_waardoor\\_de\\_overheid\\_wordt\\_benadeeld\\_definitief\\_geopenbaarde\\_versie.pdf](http://www.om.nl/.../notitie_risicos_op_fraude_waardoor_de_overheid_wordt_benadeeld_definitief_geopenbaarde_versie.pdf).

**Piquero & Benson 2004**

N.L. Piquero & M. L. Benson, 'White-collar Crime and Criminal Careers. Specifying a Trajectory of Punctuated Situational Offending', *Journal of Contemporary Criminal Justice* (20) 2004-2, p. 148-165.

**Piquero & Weisburd 2009**

N.L. Piquero & D. Weisburd, 'Development Trajectories of White-Collar Crime', in: S.S. Simpson & D. Weisburd (red.), *The Criminology of White-Collar Crime*, New York: Springer 2009, p. 153-171.

**Piquero e.a. 2008**

N.L. Piquero, A. Schoepfer & L. Langton, 'Completely out of control or the desire to be in complete control? How low self-control and the desire for control relate to corporate offending', *Crime & Delinquency* (56) 2008, p. 627-647.

**Platform Bijzondere Opsporingsdiensten 2006**

Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, *Fraude in beeld. Deel I, II en III*, Den Haag: Ministerie van SZW 2006.

**Sampson & Laub 1993**

R.J. Sampson & J.H. Laub, *Crime in the Making Pathways and Turning Points through Life*. London: Harvard University Press 1993.

**Sutherland 1949**

E.H. Sutherland, *White-collar Crime*. New York: Dryden Press 1949.

**Weisburd & Waring 2001**

D. Weisburd & E. Waring, *White-Collar Crime and Criminal Careers*, New York: Cambridge University Press 2001.

**Weisburd e.a. 1991**

D. Weisburd, S. Wheeler, E. Waring & N. Bode, *Crimes of the Middle Classes. White-Collar Offenders in Federal Courts*, New Haven: Yale University Press 1991.

# Faillissementsfraude: een hardnekkig fenomeen

## Pleidooi voor een preventieve aanpak

*F. Kemp\**

Op de dag dat u dit leest, wordt er – net als de dagen daarvoor en daarna – in Nederland voor € 4 miljoen aan faillissementsfraude gepleegd. Dat deze situatie onhoudbaar is, werd recent verwoord door minister Opstelten van Veiligheid en Justitie in een kamerbrief:

'Het huidige economische tij leidt tot een hoog aantal faillissementen. Dit tijdsgewricht raakt niet alleen kleine, maar ook middelgrote en grote ondernemingen. De economische en sociale gevolgen van een faillissement, zowel voor de failliet, de betrokken werknemers als schuldeisers, rechtvaardigen dat wordt gekeken naar het wettelijk kader.'<sup>1</sup>

Die boodschap kan ook directer worden geformuleerd:

'Het zal je maar gebeuren. Je hebt net in goed vertrouwen een partij goederen afgeleverd aan een bedrijf, om vervolgens te horen dat het failliet is gegaan. Je spullen zijn foetsie, weggesluisd naar familieleden van de ondernemer. Daar kun je nu dus wel naar fluiten. Net als naar je centen. En de ondernemer zelf? Die verschuilt zich achter een katvanger die hij in het café heeft opgedoken, en natuurlijk van niets weet. Een ordentelijke boekhouding ontbreekt, want – oh toeval – het computersysteem is gecrasht.

(...) En het ergste van alles is dat de ondernemer die failliet ging, binnen de kortste keren een nieuwe bv heeft ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. (...) Niemand die er iets tegen onderneemt.'<sup>2</sup>

\* Mr. Frits Kemp is als advocaat en curator verbonden aan Fort advocaten te Amsterdam. Hij is lid van de initiatiefgroep 10verheid en docent Insolventierecht bij verschillende universiteiten en instellingen.

<sup>1</sup> Kamerbrief van 27 juni 2013 van de Minister van Veiligheid en Justitie (TK 2012/13).

<sup>2</sup> Tijdschrift *Forum*, VNO-NCW: Wie vangt de fraudeur, 20 december 2012.



Nog directer is de volgende tekst van een teleurgestelde crediteur:

'Die vuile \*\*\*lijer moeten ze de kop van zijn romp trekken. Gewoon door blijven bestellen maar niet betalen! De bank en belastingdienst wisten het precies. Nu heeft hij de curator omgekocht en begint hij gewoon opnieuw. Laat hij voorlopig lekker uit mijn buurt blijven.\*\*\*\*lijers.'<sup>3</sup>

In deze bijdrage betoog ik dat recente plannen om fraude te bestrijden ambitieus zijn, maar vooral strekken tot bescherming van overheidsbelangen. De plannen zijn gestoeld op de veronderstelling dat een intensivering van een subjectgerichte repressie tot preventie leidt. De impliciete veronderstelling dat van een verbeterde strafrechtelijke aanpak preventieve werking uitgaat, vind ik irreëel en achterhaald. Een geïntegreerde preventieve aanpak is nog ver weg. Er wordt maar weinig aan preventie gedaan en wat er gebeurt, is subjectgericht. Vaak wordt er in kamerbrieven en beleidsnotities op gehamerd, dat misdaad niet mag lonen en dat het door een fraudeur verworven crimineel vermogen moet worden afgeroomd. Gedupeerde crediteuren schieten met al deze plannen niets op. Want het blijft zo eenvoudig om te frauderen dat er steeds opnieuw nieuwe fraudeurs op zullen staan. Ik leg uit wat faillissementsfraude is, welke schade hiermee is gemoeid, hoe de maatschappelijke onrust over deze fraude toeneemt, wat de nieuwe aanpak door de overheid behelst en waarom deze aanpak niet voldoende is. Ik eindig met twee alternatieven.

### **Wat is faillissementsfraude?**

In elk faillissement ligt betalingsonmacht besloten, omdat alleen degene die in de toestand verkeert dat hij is opgehouden zijn crediteuren te betalen, failliet wordt verklaard. In het handelsverkeer, dat voor een groot deel is gebaseerd op vertrouwen, kan dat snel tot heftige emoties leiden bij de crediteuren. Zij blijven met lege handen achter, want in meer dan 90% van de faillissementen kan er niets worden uitgekeerd aan reguliere handelscrediteuren. Deze emoties worden versterkt als er regels zijn geschonden. En dat is helaas maar al te vaak het geval; want wie bereid is vals te spelen, bijvoorbeeld door het voorop-

3 E-mail verzonden aan auteur op 25 mei 2013.

gezet oogmerk een B.V. failliet te laten verklaren, kan op eenvoudige wijze snel geld verdienen en benadeelt anderen opzettelijk. Dit wordt faillissementsfraude genoemd. Omdat onder deze term allerlei verschillende vormen van bedrog kunnen worden geschaard, wordt wel geklaagd dat sprake is van een containerbegrip. Daarom noem ik drie gangbare definities.

1. De definitie zoals gehanteerd in een onderzoek van Knecht e.a. (2005): 'Opzettelijk, wederrechtelijk handelen waardoor de faillissementsschuldeisers van de failliete rechtspersoon opzettelijk of culpoos worden benadeeld.'
2. De definitie volgens artikel 341 Wetboek van Strafrecht (geparafraseerd): Wanneer voorafgaand aan een faillissement ter bedrieglijke verkorting van de rechten van schuldeisers lasten zijn verdicht, hetzij baten niet zijn verantwoord, hetzij goederen aan de boedel zijn onttrokken.
3. Opstelten geeft in zijn recente brief over de rijksbrede aanpak van fraude<sup>4</sup> een ruime omschrijving, waaronder hij ook misbruik of oneigenlijk gebruik van regelingen schaaft: 'Het opzettelijk geven van een onjuiste voorstelling van zaken, om hieruit wederrechtelijk voordeel te verkrijgen.'

In dit artikel wordt de omschrijving van Opstelten gevolgd, omdat deze het meest praktisch is.

## Schade

Wie bestrijding van fraude serieus neemt, zal moeten beginnen met een adequate berekening van de schade. Alleen dan kan het effect van bestrijdingsmaatregelen gemeten worden. In het Verenigd Koninkrijk wordt sinds 2008<sup>5</sup> een Annual Fraud Indicator gepubliceerd met een zo nauwkeurig mogelijke berekening van het jaarlijkse bedrag dat met alle verschillende vormen van fraude is gemoeid. Ook daar worstelt men met het identificeren en kwantificeren van de juiste bedragen en wordt de schade ten dele geschat, maar er wordt wel naar gestreefd deze bedragen uit te splitsen en zo adequaat mogelijk door een over-

4 Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 20 december 2013

5 De National Fraud Authority is per 31 maart 2014 opgegaan in het Cabinet Office, zie [www.gov.uk/government/organisations/national-fraud-authority](http://www.gov.uk/government/organisations/national-fraud-authority).

koepelend orgaan te laten controleren en vaststellen. Het is onbegrijpelijk dat deze wijze van aanpak in Nederland niet wordt gevolgd; de schattingen waarmee wij het moeten doen, worden aangereikt door verschillende instanties en nauwelijks geverifieerd. Die schattingen zullen in de toekomst nog moeilijker worden, want bij faillissementsfraude zijn we aangewezen op het CBS voor informatie over de omvang en aard van de schuldenlast. Na 2010 heeft het CBS deze jaarcijfers echter niet meer gepubliceerd.

In de regel wordt de maatschappelijke schade van faillissementsfraude begroot op € 1,28 miljard per jaar (OM 2013)<sup>6</sup> of zelfs € 1,7 miljard (Gesthuizen & Van Nispen 2011). Daarbij wordt als volgt geredeneerd. Vrij algemeen wordt aangenomen dat in 25% van de faillissementen gefraudeerd wordt (Knecht e.a. 2005). Volgens cijfers van het CBS (Boer & Lalta 2010) is het aantal faillissementen sterk gestegen, van ongeveer 4.000 in het jaar 2000 naar meer dan 12.000 in 2012. Ook het tekort is gestegen; bedroeg de totale onbetaalde schuld in 2000 bijna € 1,2 miljard, bij de in 2010 afgewikkelde faillissementen van bedrijven en instellingen (zoals gezegd worden gegevens van latere jaren niet meer gepubliceerd) bleef er € 4,3 miljard aan schuld achter. Uitgaande van de premisse dat in een kwart van de gevallen wordt gefraudeerd, wordt de jaarlijkse schade door faillissementsfraude berekend.

Er kleven ten minste twee bezwaren aan deze methode. Het CBS gaat uit van de door curatoren in faillissementsverslagen opgenomen schuldenlast. In veel fraudefaillissementen doet zich echter de situatie voor dat een directeur pas begint te frauderen als de deconfiture onvermijdelijk is. Hij probeert in de laatste maanden voor het faillissement zijn schade te beperken. In deze variant kan niet worden gezegd dat alle schulden door fraude zijn ontstaan.

Aan de andere kant is de maatschappelijke schade veel groter dan blijkt uit de openbare verslagen. Per jaar worden in faillissement ongeveer 50.000 werknemers ontslagen en duizenden huurovereenkomsten opgezegd. De daaruit resulterende schadevergoedingsvordering kan slechts ten dele ter verificatie worden ingediend (voor werknemers is dat maximaal zes weken, voor verhuurders drie maanden). De daadwerkelijke schade is veel groter, omdat aan deze partijen de uit het commune recht toekomende bescherming is ontnomen (Luttikhuis & Timmermans 2007).

6 Het gaat om een vertrouwelijk rapport dat via een WOB-verzoek is geopenbaard.

### *Verticaal en horizontaal*

De schadeposten in faillissement worden verdeeld over de overheid (verticale fraude) en bedrijven en burgers (horizontale fraude). Bij verticale fraude kan worden gedacht aan fiscale fraude (vooral btw), toeslag-, subsidie- en arbeidsmarktfraude. Bij horizontale fraude zijn private partijen het slachtoffer, zoals leveranciers, werknemers en financiers. Verticale fraude wordt omgeslagen over belastingplichtigen, horizontale fraude zal door de gedupeerde crediteur zelf moeten worden gedragen. Voor gedupeerde bedrijven en burgers zijn de gevolgen van een faillissement dan ook zeer ingrijpend.

### **Maatschappelijke onrust**

De veronderstelling dat een faillissementsfraudeur geslepen moet zijn, of over specifieke vaardigheden dient te beschikken, is een misvatting. Het is juist erg eenvoudig om te frauderen. Bij gelegenheidsfraude, zoals de bestuurder die na een moeilijke periode in het zicht van een faillissement alleen zijn eigen management fee betaalt, wekt dat geen verbazing. Maar ook degene die met vooropgezet oogmerk faillissementsfraude pleegt, de zogeheten predator, ontmoet nauwelijks barrières. Toch zijn de door deze laatste fraudeur gevolgde standaardpatronen bekend: vaak worden stromannen die geen bekende woonplaats hebben ingezet en wordt met valse informatie een schijn van kredietwaardigheid opgehouden. Vanwege de eenvoud is listig talent geen voorwaarde, wel brutaliteit en gebrek aan moraliteit. Er zijn veel Nederlanders die aan deze vereisten voldoen en zij worden getriggerd door (digitale) loketten waar geen enkele controle vooraf plaatsvindt. Veel bestaande wet- en regelgeving is niet fraudebestendig.

In een maatschappij waar het zo eenvoudig is om te frauderen, kan niet worden volstaan met repressie en handhaving. Afgezien van de vraag in hoeverre van het strafrecht een generaal preventieve werking uitgaat, bedraagt de geschatte kans dat bij faillissementsfraude tot strafrechtelijke vervolging wordt overgegaan, niet meer dan 1,5%. Ook hier zijn geen betrouwbare cijfers beschikbaar, al was het maar omdat curatoren en financiers (laat staan handelscrediteuren) nauwelijks bereid zijn aangifte te doen. Natuurlijk kan repressie niet worden los-

gelaten, maar gedupeerde crediteuren zijn daar niet bij gebaat. Zij willen maar een ding: geen schade lijden.

Voor zover mij bekend, werd voor het eerst door minister Donner over de noodzaak van preventie door het opwerpen van barrières gesproken. Later werd dat door Hirsch Ballin in voorzichtige bewoordingen herhaald en nu wordt er door Opstelten in duidelijke taal aan gerefereerd.

Tien jaar geleden ontstond maatschappelijke onrust omdat in 2004 het aantal faillissementen 30% hoger lag dan in 2002. Uit onderzoek door de makers van het tv-programma *Zembla* bleek dat in ongeveer 4.000 faillissementen was gefraudeerd. De toenmalige minister van Justitie Donner kwam met een actieplan,<sup>7</sup> waarin stond:

'De schade die voortvloeit uit faillissementen loopt in elk geval op en treft zowel de overheid als particulieren. Door faillissementsfraude wordt bovendien het vertrouwen in het financiële en economische verkeer geschaad.

(...)

Een effectief beleid op het gebied van de bestrijding van faillissementsfraude vraagt zowel om maatregelen in de preventieve, als in de represieve sfeer.'

Het laatste wetenschappelijk onderzoek naar faillissementsfraude stamde destijds uit 1982 (van Berghuis & Paulides), zodat in opdracht van het WODC in 2004 een nieuw onderzoek werd gestart (dat van Knecht e.a., verschenen in 2005). Dit is het laatste grootschalig onderzoek, waarmee we het ook nu nog moeten doen.

Omdat vanaf 2009 het aantal faillissementen opnieuw sterk is gestegen, kon politieke aandacht niet uitblijven. In zijn kamerbrief van 20 december 2013 schreef onze huidige minister van Veiligheid en Justitie:

'Faillissementsfraude ondermijnt het vertrouwen in het handelsverkeer, verstoort de concurrentieverhoudingen en zorgt voor grote financiële schade bij benadeelde partijen.

7 Actieplan bestrijding faillissementsfraude, Brief van de Minister van Justitie, 13 september 2004, Kamerstukken II 2003/04, 27 244.

(...) Dit kabinet wil fraude zoveel mogelijk voorkomen en waar fraude ondanks alle maatregelen toch nog heeft plaatsgevonden, zo effectief mogelijk bestrijden.<sup>8</sup>

De overeenstemming tussen de voornemens van Donner indertijd en Opstelten nu is evident en stemt weinig hoopvol. Toch zou minister Opstelten daarmee onrecht worden aangedaan. Zijn plannen voor een nieuw wettelijk kader zijn ingrijpender en gedetailleerder dan ooit en worden bovendien met daadkracht geïmplementeerd.

Het wetgevingsprogramma van minister Opstelten is bekend onder de naam *Herijking Faillissementsrecht*. In zijn kamerbrief gaf de minister aan daarin vooral de nadruk op fraudebestrijding te willen leggen. Zijn beleid rust op drie pijlers:

- 1 Nieuwe wetgeving dient fraudebestendig te zijn.
- 2 De aanpak van fraude moet worden geïntegreerd.
- 3 Er moet meer aandacht voor preventie komen.

### **Fraudebestendigheid nieuwe wetgeving**

Bij de voorbereiding van nieuwe regelgeving past het kabinet sinds 2011 het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) toe. Alle relevante kwaliteitsaspecten moeten daarbij aan bod komen en nieuwe wetten dienen voortaan ook op fraudegevoeligheid te worden getoetst. Onlangs is er in het kader van de Herijking Faillissementsrecht het wetsvoorstel Continuïteit Ondernemingen I gepresenteerd, waarmee de mogelijkheid van een doorstart wordt bevorderd.<sup>9</sup> De internetconsultatie is geëindigd op 22 januari 2014 en inmiddels is het wetsvoorstel ter advisering naar de Raad van State gezonden. Het gaat om een scenario waarin de rechtbank op verzoek van de schuldenaar een beoogd curator (stil bewindvoerder) aanwijst, die de mogelijkheden van een doorstart na faillissement onderzoekt. Met dit voorstel wordt beoogd de negatieve spiraal van waardeverlies na faillissement zoveel mogelijk te voorkomen. Leveranciers, crediteuren, verhuurder en werknemers worden niet geïnformeerd. Sluitstuk van

8 Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 27 november 2012, Faillissementsfraude.

9 Zie [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/10/22/wetsvoorstel-continuïteit-ondernemingen-i.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/10/22/wetsvoorstel-continuïteit-ondernemingen-i.html).

de stille bewindvoeringsperiode is de faillietverklaring, waarbij de onderneming op dezelfde dag na een in de stille periode al voorbereide doorstartovereenkomst, met een nieuwe bv als een feniks uit de as verrijst.

Deze regeling is uiterst fraudegevoelig en ik zie allerlei mogelijkheden voor louche adviseurs om crediteuren te benadelen. In Groot-Brittannië, waar een vergelijkbare regeling onder de naam pre-pack al een aantal jaren bekend is, weet men daarover mee te praten. Bezwaren over concurrentievervalsing lijken te worden ondersteund door het gegeven dat 85% van de fenikstransacties gedaan wordt met het zittend management of direct gelieerde partijen.<sup>10</sup> Klachten over gebrek aan transparantie en fraude worden vooral geuit door werknemersorganisaties en kredietverzekeraars. Een en ander heeft ertoe geleid dat de Insolvency Service heeft meegedeeld<sup>11</sup> dat de regering na een parlementair debat over pre-packs een onafhankelijk onderzoek laat uitvoeren, waarna beoordeeld wordt of nadere maatregelen gewenst zijn. In de Engelse krant *The Telegraph* werd dat als volgt verwoord:

'The Government has commissioned a probe of administrations which allow firms that are about to collapse to be restructured and sold to new owners – typically the existing management – without the consultation of unsecured creditors.

The Insolvency Service, the industry regulator, admitted that the review could revive a plan to give connected parties three days' notice ahead of a pre-pack.

(...) The Insolvency Service said the review "will enable further evidence to be assembled on how pre-packs are working in practice and whether further steps are needed [to increase transparency and prevent abuse]."<sup>12</sup>

Op grond van deze gegevens lijkt het niet erg verstandig dat het Nederlandse wetsvoorstel niet deugdelijk op fraudemogelijkheden is getoetst. In plaats daarvan wordt gekozen voor een kaderregeling,<sup>13</sup> waarbij min of meer wordt voorgesteld de uitwerking aan de praktijk

10 Zie [www.accountingweb.co.uk/article/pre-pack-administration-business-saviour-or-stitch/541624](http://www.accountingweb.co.uk/article/pre-pack-administration-business-saviour-or-stitch/541624).

11 Zie [www.bis.gov.uk/insolvency/news/news-stories/2013/Mar/PrePackStatement](http://www.bis.gov.uk/insolvency/news/news-stories/2013/Mar/PrePackStatement).

12 *The Telegraph*, 12 maart 2013, [www.telegraph.co.uk/finance/yourbusiness/9925832/Creditors-could-be-given-notice-ahead-of-pre-pack-deals.html](http://www.telegraph.co.uk/finance/yourbusiness/9925832/Creditors-could-be-given-notice-ahead-of-pre-pack-deals.html).

13 Memorie van Toelichting Wet Continuïteit Ondernemingen I, Algemeen deel 1.1, 22 oktober 2013.

over te laten. Dat is onwenselijk, al was het maar omdat de rechterlijke macht daarmee een wetgevende taak over een uiterst precair onderwerp krijgt toebedeeld (aldus ook Van Vugt 2014, p. 27). Het wetsvoorstel voldoet bovendien niet aan de verkondigde fraudetoets. Nu het wetgevingsproces nog niet is afgerond, hoop ik dat die preventieve toets er alsnog komt.

### **Geïntegreerde aanpak**

Faillissementsfraude valt naar haar aard niet onder één departement en er is weinig tot geen sprake van coördinatie. Er zijn mij allerlei commissies en initiatieven bekend, zowel vanuit de publieke als de private sector. Het afgelopen jaar heb ik mij intensief in deze wereld begeven en daarbij is mij duidelijk geworden dat integratie ver te zoeken is. Als er al wordt samengewerkt, wordt daarbij primair gelet op het belang van de eigen organisatie.

Opstelten onderkent de noodzaak van een geïntegreerde aanpak en begin 2012 werd een Centraal Meldpunt Faillissementsfraude ingesteld, waar via een e-mailadres aangifte kan worden gedaan.<sup>14</sup>

Daarmee wordt beoogd om tot een zo effectief mogelijke inzet van capaciteit van FIOD en justitie te komen. De volgende stap naar een oplossing lijkt mij simpel: er zal één instantie moeten komen die alle inspanningen op het gebied van preventie van faillissementsfraude coördineert en aanstuurt: een Fraude Autoriteit.

#### *Preventie*

In zijn brief kondigt Opstelten nieuwe maatregelen aan, die ik kort bespreek en beoordeel op hun preventieve waarde.

#### *1. Civielrechtelijk bestuursverbod*

Indien een bestuurder van een failliete rechtspersoon betrokken is geweest bij fraude,<sup>15</sup> kan zowel de curator als het Openbaar Ministerie in een civiele procedure om een bestuursverbod van maximaal vijf jaar

<sup>14</sup> Zie [faillissementsfraude@belastingdienst.nl](mailto:faillissementsfraude@belastingdienst.nl).

<sup>15</sup> Zie omtrent het voorontwerp [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/wetsvoorstellen/2013/11/05/wetsvoorstel-civielrechtelijk-bestuursverbod](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/wetsvoorstellen/2013/11/05/wetsvoorstel-civielrechtelijk-bestuursverbod).



vragen. Het doel is om te voorkomen dat frauduleuze bestuurders hun activiteiten met nieuwe rechtspersonen ongehinderd kunnen voortzetten. Er is niets op tegen om fraudeurs te verbieden opnieuw bestuurder te worden, maar een civiele procedure duurt in eerste aanleg al snel twee jaar en ondertussen kan de fraudeur zijn gang blijven gaan. Bij een hoger beroep duurt alles nog langer.

Het preventieve element van deze regeling is dus zeer beperkt, want de correctie komt pas lang nadat al is gefraudeerd en is bovendien alleen subjectgericht. Een andere bestuurder die hetzelfde kunstje doet, wordt niet tegengehouden.

## 2. *Strafrechtelijk faillissementsrecht*

Bij de Raad van State ligt een conceptwetsvoorstel<sup>16</sup> waarin begrippen van de artikelen 194 en 340-344 WvS worden gherdefinieerd en een bepaling wordt toegevoegd over buitensporig gebruik van middelen, ook indien geen faillissement volgt. Met deze uitbreiding wordt een meer efficiënte vervolging beoogd. Ook hier is niets op tegen, al menen deskundigen op dit gebied dat het er vooral aan schort dat faillissementsfraudedelicten te weinig prioriteit hebben gehad. Een effectievere fraudebestrijding is in die optiek vooral een kwestie van een intensiever vervolgingsbeleid. Hilverda (2014) verwoordt dat als volgt:

'Bovendien moet niet worden vergeten, dat de belangrijkste preventieve werking eenvoudigweg uitgaat van een daadkrachtige bestrijding van reeds gepleegde fraude.'

Anderen menen dat het intensiveren van vervolging en bestrijding, zo dat in deze tijden van bezuiniging al haalbaar zou zijn, weinig aan preventie zal bijdragen. Het is een goede zaak dat er met succes wordt geïnvesteerd in de expertise en daadkracht van de FIOD en het Functioneel Parket. Het vaak gehoorde uitgangspunt dat fraude niet mag lonen,<sup>17</sup> slaat wat mij betreft echter de plank mis. Bij fraudebestrijding dient het belang van gedupeerden en slachtoffers, waarmee ik doel op de bedrijven die schade lijden vanwege faillissementsfraude, centraal te staan. Een inperking van de schade vergt preventieve maatregelen, niet door het intensiveren van vervolging, maar door het opwerpen

16 Voluit: Voorstel van wet herziening strafbaarstelling faillissementsfraude.

17 Zie de brief van Opstelten aan de Tweede Kamer, 20 december 2013, p. 11.

van barrières die het gemak waarmee nu kan worden gefraudeerd, wegneemt.

### 3. *Wetsvoorstel versterking positie curator*

Er komt een nieuwe taak voor de curator, die verplicht wordt om signalen van fraude te signaleren bij de rechter-commissaris. Bestaande informatieverplichtingen worden aangescherpt.<sup>18</sup> Aangenomen wordt dat dit ertoe zal leiden dat curatoren vaker aangifte van fraude doen. Dat is iets waar ze nu het nut niet van inzien, omdat zij menen dat het toch niets oplevert. Ook van dit voorstel gaat naar mijn mening geen preventieve werking uit.

### 4. *Landelijke uitrol Haagse aanpak faillissementsfraude*

Er bestaat sinds 2012 een centraal meldpunt faillissementsfraude. Zaken worden onderverdeeld in eenvoudige (Nationale Politie) en ingewikkelde (FIOD). Vaak kunnen zaken niet in behandeling worden genomen vanwege gebrek aan capaciteit. Er wordt gezegd dat het moeilijk is om binnen de politie medewerkers met de vereiste motivatie en kennis te vinden (Hilverda 2012). Uit eigen ervaring weet ik dat het aantal behandelde fraudezaken in Amsterdam jaarlijks op de vingers van één hand te tellen is. Er zijn echter mogelijkheden voor verbetering. In Den Haag is een officier van Justitie (Reddingius 2014) opgestaan, die in samenwerking met de politie (alsmede een rechter-commissaris en curator) een efficiëntieslag heeft bewerkstelligd. Dat heeft geleid tot een aanmerkelijke stijging van het aantal zaken met betrekking tot eenvoudige faillissementsfraude. Getracht wordt deze aanpak, al dan niet via kwantumafspraken, ook bij de andere arrondissementen in te voeren.

Dit soort initiatieven zijn prijzenswaardig. Toch vraag ik mij ook af welk preventief effect van deze intensivering van de klassiek strafrechtelijke aanpak zal uitgaan.

18 Zie [www.rijksoverheid.nl/nieuws/2014/02/24/opstellen-versterkt-positie-van-de-curator.html](http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2014/02/24/opstellen-versterkt-positie-van-de-curator.html).

### 5. *Versterking systeem Toezicht op rechtspersonen (TRACK bij Justis)*

De werkwijze van de afdeling TRACK van screeningsautoriteit Justis is een schoolvoorbeeld van een subjectgerichte aanpak. De preventieve aanpak die bestond doordat een verklaring van geen bezwaar bij de oprichting van een bv nodig was, is in 2011 vervangen door een systeem van doorlopend toezicht. Een aantal vooraf vastgestelde momenten in de levensloop van een rechtspersoon, zoals een bestuurswisseling of statutenwijziging, worden automatisch geanalyseerd. Gekoppeld zijn de databases van politie, Belastingdienst en arbeidsinspectie. Indien deze integriteitstoets tot een verhoogd risico leidt, wordt melding gedaan aan handhavende instanties zoals OM, politie en Belastingdienst. In 2013 verstreekte Justis 137 risicomeldingen. Vervolgacties zijn repressief (beslag, aanhouden, vervolgen) en deels preventief (intrekken van een btw-nummer). De minister stelt – kort gezegd – voor om meer databases te gebruiken bij het onderzoek en de risicomeldingen aan meer organisaties te verstrekken. TRACK faciliteert nu vooral repressie. De preventieve werking is subjectgericht, ziet op veelplegers, en bedient alleen ketens zoals de Belastingdienst. Nieuwe fraudeurs worden niet gedetecteerd en als via de bestaande registers een suspect persoon wordt gedetecteerd, worden private partijen niet gewaarschuwd.

### **Handelsregister als bron van informatie**

Wat kunnen bedrijven tegenwoordig zelf nog doen om te voorkomen dat ze het slachtoffer worden van fraude, nu de overheid conform het uitgangspunt dat fraude niet mag lonen, meent dat met een intensivering van de vervolging van fraudeurs voldoende aan preventie wordt gedaan? Dat is het raadplegen van een register. De huidige Handelsregisterwet trad in werking op 1 januari 2008 en bevat bepalingen omtrent de verplichte inschrijving van gegevens in het handelsregister bij de Kamers van Koophandel. Ons handelsregister bevordert de rechtszekerheid in het economisch verkeer en verstrekt daartoe gegevens van algemene en feitelijke aard van ondernemingen en rechts-

personen ter bevordering van de economische belangen van handel, industrie, ambacht en dienstverlening.<sup>19</sup>

Wie gegevens verstrekt, dient erop toe te zien dat deze gegevens juist zijn, zeker als daarmee de economische belangen van de afnemers gemoeid zijn. Hier schiet de overheid echter tekort. Het handelsregister is honderd jaar geleden ingevoerd, de faillissementswet is nog iets ouder. In die tijd bestond er geen stil pandrecht, zoals nu het geval is.<sup>20</sup> Destijds kon er dus van uit worden gegaan, dat alle feitelijk aanwezige bezittingen vatbaar waren voor verhaalsbeslag. Met de latere introductie van fiduciaire eigendom, nu stil pandrecht, is dat niet meer het geval en is bijna altijd alles verpand, tot aan de laatste stoelen toe. Bovendien was rechtspersoonlijkheid zeldzaam (de bv bestond nog niet) en was het economisch werkgebied niet groter dan de eigen regio. Er was sprake van een *you-get-what-you-see*-economie. Met andere woorden, wie toen met iemand zaken deed kon zich met eigen ogen vergewissen van de identiteit en hoedanigheid van zijn contractspartner. Nu contracten digitaal worden gesloten, een bv voor minder dan € 400 kan worden opgericht en elke onderneming bij de gratie van kredietverschaffing en stille verpanding van activa bestaat, zijn deze individuele detectiemethoden illusoir. Het handelsregister heeft sociaaleconomische ontwikkelingen als internationalisering en digitalisering niet gevolgd. Wie zich wil vergewissen van de feitelijke en financiële gegevens van een contractspartij, kan zich beter verlaten op Google en sociale media, dan op het handelsregister. Het handelsregister biedt weinig rechtszekerheid, is onbetrouwbaar en fraudegevoelig. Ik geef een voorbeeld. Wie een valse jaarrekening met opgepoetste cijfers ter deponering aanbiedt, zal na enkele dagen zien dat de daarin opgenomen fraaie gegevens over eigen vermogen en liquiditeit via internet zijn te raadplegen. Er vindt geen controle van de gegevens plaats.

Hoe belangrijk een deugdelijk register is, blijkt uit het Nationaal Dreigingsbeeld 2013. In 80% van alle fraudegevallen gericht tegen burgers, bedrijfsleven en financiële instellingen is sprake van enige vorm van

<sup>19</sup> Art. 2 Handelsregisterwet.

<sup>20</sup> Het recht van pand is een zakelijk zekerheidsrecht waarmee een roerende zaak of een vordering (het onderpand) bezwaard kan worden. Het pandrecht wordt gevestigd om bij voorrang een geldsom te krijgen voor geleverde diensten of goederen, vooral in faillissementssituaties. Een stil pand kan door middel van een notariële of een onderhandse akte geschieden. De notaris dient de authentieke akte te registreren om het tijdstip van vestiging van het pandrecht vast te leggen.

misbruik van identiteiten.<sup>21</sup> Ook faillissementsfraudeurs doen zich graag anders voor dan ze zijn en kunnen daarvoor het handelsregister op uiterst eenvoudige wijze misbruiken. Ik bepleit al enige tijd om het stromannen moeilijker te maken, door in het register op te nemen of een directeur een VOW-status<sup>22</sup> heeft. Een dergelijke bestuurder heeft een onbekende woonplaats en is dus in geval van een deconfiture niet te traceren of blijkt geen enkel verhaal te bieden. Daar maken fraudeurs gebruik van. Het is maar een bescheiden stap, maar wel een logische, omdat het met het opwerpen van barrières minder gemakkelijk wordt om te frauderen.

Voor de bestrijding van horizontale faillissementsfraude moet het handelsregister betrouwbaar zijn en veel meer informatie bieden. Mij is gebleken dat de subjectieve bereidheid tot veranderingen en een meer efficiënte aanpak bij medewerkers van de handelsregisters groot is. Het vereist echter regelgeving om dit lek te dichten.<sup>23</sup>

## Conclusie

De besproken plannen om fraude te bestrijden ogen ambitieus, maar de effecten daarvan zijn niet meetbaar omdat de schade niet jaarlijks wordt berekend. De plannen strekken vooral tot bescherming van overheidsbelangen en zijn gestoeld op de veronderstelling dat een intensivering van een subjectgerichte repressie tot preventie leidt. Dat de overheid zich vooral richt op de bestrijding van fraude met overheidsmiddelen, kan worden geïllustreerd met meerdere voorbeelden. Ik noem er twee, om te beginnen het voornemen in de eerste zin van de fraudebrief van Opstelten om een actieplan te presenteren met aanvullende maatregelen ter versterking van de aanpak van fraude met publieke middelen. De eerder aangehaalde brief van het OM heeft als titel: *Risico's op fraude waardoor de overheid wordt benadeeld*. Er worden allerlei plannen gemaakt om de strafrechtelijke aanpak van faillissementsfraude te verbeteren. Ongetwijfeld valt daar een slag te maken. De impliciete veronderstelling dat van een verbeterde straf-

21 Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer, d.d. 20 december 2013.

22 VOW = vertrokken onbekend waarheen.

23 Die wetgeving valt echter niet onder het ministerie van Veiligheid en Justitie.

rechtelijke aanpak preventieve werking uitgaat, lijkt mij – als in de private sector werkzame civilist – echter irreëel en achterhaald.

Een geïntegreerde aanpak is nog ver weg. Departementen lijken meer op te komen voor hun eigenbelang dan voor het algemeen belang.

Hoe is het anders uit te leggen dat een onderneming die zijn belastingen niet kan betalen, dit op straffe van bestuurdersaansprakelijkheid wel moet melden aan de ontvanger van de Belastingdienst, maar niet aan zijn handelscrediteuren?

Er wordt maar weinig aan preventie gedaan en wat er gebeurt, is subjectgericht. TRACK probeert een dam op te werpen voor veelplegers. Vaak wordt er in kamerbrieven en beleidsnotities op gehamerd, dat misdaad niet mag lonen en dat het door een fraudeur verworven crimineel vermogen moet worden afgeroomd. Gedupeerde crediteuren schieten met al deze plannen niets op. Want het blijft zo eenvoudig om te frauderen dat er steeds opnieuw nieuwe fraudeurs op zullen staan.

De overheid past daarom bescheidenheid; zij dient ondernemingen en burgers in staat te stellen zelf aan preventie te doen. Dat kan door het handelsregister te moderniseren en haar oorspronkelijke functie terug te geven: het handelsregister dient betrouwbare en deugdelijke informatie te verschaffen waarop kan worden vertrouwd. Ingeschreven gegevens behoren te worden geverifieerd en het register moet veel meer gegevens bevatten dan nu het geval is.

Wat de overheid daarnaast kan doen, is de ontwikkeling van een preventief instrumentarium waarmee fraude in een vroeg stadium kan worden gedetecteerd. Fraude wordt gekenmerkt door typisch gedrag, dat digitale signalen afgeeft. Voorbeelden van dergelijke signalen zijn: gebruik van een stroman met onbekende woon- of verblijfplaats, onverwachte btw-aangiftes, een onjuist vestigingsadres, een stichting als aandeelhouder. Geen van deze signalen levert bewijs van fraude op, zeker niet in de strafrechtelijke zin. Maar indien signalen uit verschillende overheidskokers gestapeld worden, kan een controlebezoek door de meest aangewezen instantie uiterst efficiënt zijn.

De initiatiefgroep 1Overheid, waarvan ik lid ben, heeft een lijst met 36 triggers opgesteld, waarmee in een Amsterdamse pilot aan preventie van faillissementsfraude wordt gedaan. Ingewikkeld is dat niet, want het ligt nogal voor de hand dat er iets aan de hand is, als er in een huiskamer 75 ondernemingen gevestigd zijn waarvan er elk jaar veel failliet gaan. Wordt daar dan niets aan gedaan? Nog niet, hoewel er

tientallen van dit soort adressen in Nederland bekend zijn. Gelukkig zijn er al wel teams die zich richten op een integrale overheidsaanpak. Het RIEC richt zich op het afromen van crimineel vermogen en georganiseerde criminaliteit en het RCF helpt gemeenten bij handhaving. Nu moet er nog een organisatie komen waarin wordt samengewerkt om faillissementsfraude op te sporen en te stoppen. Dat zou een onderdeel kunnen zijn van de overkoepelende Nationale Fraude Autoriteit, waarvan ik een snelle introductie bepleit.

## Literatuur

### Berghuis & Paulides 1982

A.C. Berghuis & G. Paulides, *Fail-lissemerten bij besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid – interimrapport*, Den Haag: WODC 1982.

### Boer en Lalta 2010

D. Boer & V. Lalta, *Fail-lissemerten: oorzaken en schulden 2010*, Den Haag/Heerlen: CBS 2010.

### Gesthuizen & Van Nispen 2011

S. Gesthuizen & M. van Nispen, *Bedrog bij Bankroet. Acht voorstellen van de SP ter bestrijding van faillissementsfraude*, Den Haag: Socialistische Partij 2011.

### Hilverda 2012

C.M. Hilverda, 'De Nationale Politie. Dé kans op een daadkrachtige bestrijding van Faillissementsfraude', *NJB* 2012-3, p. 2755-2760.

### Hilverda 2014

C.M. Hilverda, 'De aanpak van faillissementsfraude. De stand van zaken', *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* (1) 2014-1, p. 9-17.

### Knegt e.a. 2005

R. Knegt, A.M. Beukelman, J.R. Popma, P. van Willigenburg e.a., *Fraude en misbruik bij faillissement: een onderzoek naar hun aard en omvang en de mogelijkheden van bestrijding*, Amsterdam/Den Haag: Hugo Sinzheimer Instituut/WODC 2005.

### Luttikhuis & Timmermans 2007

A.P.K. Luttikhuis & R.E. Timmermans, *Insolventierecht in cijfers en modellen: schuldeisersbenadeling en conclusies*, Tilburg: Schoordijk Instituut 2007.

### Openbaar Ministerie 2013

Openbaar Ministerie, Functioneel Parket, *Risico's op fraude waardoor de overheid wordt benadeeld*, Den Haag 2013.

**Reddingius 2014**

J.C. Reddingius, 'Haags project "Bestrijding van eenvoudige faillissementsfraude"', *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* (1) 2014-1, p 3-9.

**Van Vugt 2014**

M.H.F. van Vugt, 'De Nederlandse Pre-pack: time out, please!', *Tijdschrift Financiering, Zekerheden en Insolventierecht-praktijk* (47) 2014-1, p. 27 e.v.



# Als je merkt dat niemand het merkt

## Over fraude in de wetenschap

*C.J.M. Schuyt\**

Grote financiële fraudeurs zijn vaak begonnen met kleine bedragen. Een boekhouder of administrateur maakt tegen de regels een klein bedrag over op de eigen bankrekening. Dan merkt hij/zij dat niemand het merkt en zo ontstaat de verleiding om door te gaan, eerst nog een keer met hetzelfde bedrag, en dan later met grotere bedragen. Totdat het netwerk van illegale boekingen en rekeningen zo groot en ingewikkeld geworden is, dat dit slechts met steeds grotere bedragen en risico-vollere gedragingen kan worden gedekt. Zo kan frauduleus gedrag ontstaan, óók in de wetenschap. Alleen gaat het dan niet om geld, maar om gegevens.

In deze bijdrage zal ik enkele vragen behandelen over fraude in de wetenschap. Eerst vraag ik me af of het hier een nieuw verschijnsel betreft. Daarna stel ik de vraag naar de prevalentie van dit verschijnsel, maar daarvoor is het eerst nodig om de definiëring van wetenschaps-fraude nader te verkennen. Immers, definiëring en aard en omvang van fraude hangen ten nauwste samen. Tot slot ga ik in op mogelijke verklaringen, waarin ik op basis van openbare beschrijvingen van recente fraudegevallen in de wetenschap kom tot een criminologisch gerichte hypothetische verklaring, die gesteld wordt tegenover veel genoemde verklaringen die te maken hebben met hedendaagse problemen in de universiteiten, zoals de publicatiedruk.

\* Prof. dr. mr. Kees Schuyt is lid van de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen, voorzitter van het Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit en emeritus hoogleraar Sociologie aan de Universiteit van Amsterdam.

### Een nieuw verschijnsel?

Naar aanleiding van de wetenschapsfraude van de Tilburgse hoogleraar D. Stapel, die in 55 artikelen verzonnen wetenschappelijke gegevens had verwerkt (Levelt e.a. 2012), is hevig gespeculeerd wat de oorzaak zou kunnen zijn geweest van dit hoogst merkwaardige gedrag en deze extreme vorm van bedrog. Veelvuldig werd hierbij de toegenomen prestatie- en publicatiedruk aan universiteiten genoemd. Stapel zelf noemde daarbij nog het systeem van hedendaagse wetenschapsbeoefening, dat uitzonderlijk hoge verwachtingen stelt (Stapel, 2012, p. 256-259). Zelf vind ik deze hedendaagse verklaringen voor hedendaagse gedragingen te simpel. Allereerst vind ik de parallelle verklaring met financiële fraude interessanter en wellicht wetenschappelijk vruchtbaarder. Toen Stapel voor de eerste keer zijn vragenlijsten zelf invulde en een artikel met die verzonnen gegevens naar een wetenschappelijk tijdschrift stuurde, zal hij nerveus zijn geweest: zullen ze het ontdekken of niet? Toen er niets gebeurde en hij merkte dat niemand het merkte, zal hij op dit succes brengende pad zijn doorgegaan; net als criminele jongeren van wie kleine diefstalletjes de eerste *nege*n keer niet ontdekt worden, en de tiende keer, als ze een keer tegen de lamp gelopen zijn, slechts leidden tot een eenvoudige HALT-waarschuwing. Als de *elfde* tot de *negentiende* diefstal hen wederom onopgemerkt winst opleveren, dan valt deze positieve *reinforcement* van hun gedrag in het niet bij een latere, te late, ontdekking en bestraffing. Bestaande criminologische theorieën lijken mij hoopgevender om wetenschapsfraude te beschrijven en/of te verklaren dan hedendaags geklaag over het leven aan moderne universiteiten. In de laatste twintig jaar is de druk tot presteren op de universiteiten toegenomen. Tegelijkertijd groeide de gevoeligheid voor wetenschapsfraude en werd het gebruikelijk om deze in het openbaar aan de orde te stellen. Maar er wordt wellicht te snel een causaal verband tussen beide verschijnselen verondersteld. Dit kan natuurlijk een schijnverband zijn, veroorzaakt door andere, onderliggende en fundamentele factoren. Om die reden is een nauwgezette bestudering van de geschiedenis van fraude in de wetenschap verhelderend. Dezelfde soort gedragingen, zoals fabuleren, fabriceren, plagiëren, kwamen in vroegere tijden, toen van publicatiedruk voor wetenschapsbeoefenaren nauwelijks sprake was, ook al voor. Wetenschapsfraude is geen *nieuw* verschijnsel. Wel was er in de moderne wetenschap sinds de zeventiende eeuw altijd

competitie over de vraag wie het eerst met nieuwe ideeën of theorieën kwam. Zo betwistten Newton en Leibniz elkaar de primeur van de calculus. Een eeuw later streefde zowel Alfred Russel Wallace als Darwin naar de eerste en juiste formuleringen van de evolutieleer. De interessante geschiedenis van de wetenschapsfraude biedt tevens voldoende voorbeelden van onderzoekgegevens ‘te mooi om waar te zijn’, van Mendel tot Nobelprijswinnaar Millikan (Broad & Wade 1983, p. 31-35; Tudge 2002, p. 94-97). In de twintigste eeuw hebben de spectaculairste gevallen van wetenschapsfraude zich voorgedaan in Engeland, van de Piltdown Man in 1912, dat pas in 1952 als bedrog werd ontmaskerd (Walsh 1996), tot het naoorlogse tweelingonderzoek door Cyril Burt van 1952 tot 1962 (Kamin 1977, p. 55-71; Colman 1989, p. 30-48). Stapel was niet de eerste psycholoog en zal ook niet de laatste zijn, die zijn gegevens verzon. En zowel Burt als Stapel viel door zijn onwaarschijnlijke statistische gegevens door de mand. In Nederland was Stapel ook niet de eerste die alles verzon. Van 1950 tot 1962 schreef medicus en VU-hoogleraar A. Stolk menig artikel over tumoren bij vissen op basis van gefingeerde gegevens. Ook publiceerde hij artikelen en gefantaseerde boeken over het primitieve leven van dieren en over volksstammen in Centraal-Afrika die niet bestonden en die hij dus nooit kon hebben ontmoet. Toch werden zijn voortbrengselen door de wetenschappelijke tijdschriften gretig geaccepteerd en gepubliceerd (Van Kolschooten 1996, p. 122-136; Van Kolschooten 2012). Bij gebrek aan onderzoek naar de frequentie en oorzaken van wetenschapsfraude zal ik proberen aan de hand van gedetailleerde bestudering van enkele zeer bekende gevallen van wetenschapsfraude in het recente verleden (1980-2010) iets zinnigs te zeggen over een verschijnsel dat naar mijn mening veel te weinig wetenschappelijke bestudering heeft gekend en waarover dus heel weinig met enige zekerheid te zeggen valt. Ik kom derhalve niet verder dan enkele hypothetische ideeën en een speculatieve typologie van wetenschapsfraudeurs.

### **Welk verschijnsel? Definiëring van wetenschapsfraude**

Over de frequentie (prevalentie) van wetenschapsfraude is slechts één ding goed bekend: we weten het niet. Over een recente toename van wetenschapsfraude is derhalve ook niets bekend. Er is zo goed als geen gedegen wetenschappelijk onderzoek naar de aard en omvang van

wetenschapsfraude bekend. Er zijn gissingen en schattingen, er zijn enige onderzoeken waarbij gevraagd is naar zelfrapportering van fraude door onderzoekers of van rapportage van fraude gepleegd door iemand uit de omgeving van die onderzoekers: 'Heeft u wel eens mee-gemaakt dat iemand uit uw omgeving fraude pleegde?' Methodologische problemen bij onderzoek naar zogenoemde *hidden behaviour* en naar de getalsmatige schattingen van *dark number* zijn overbekend. Bij zelfrapportage speelt het probleem van de definiëring van het gelaakte gedrag, bij de vraag naar bekendheid met fraude in de eigen omgeving speelt het probleem van dubbeltellingen. Mogelijkerwijs noemen respondenten dezelfde bekende gevallen uit een wijde omgeving. Die omgeving is bovendien moeilijk af te bakenen bij zelfrapporteringen. Zo komt een recent Belgisch onderzoek naar vormen van fraude en wangedrag in biomedisch onderzoek tot een cijfer van 1 op de 12 medici, die zelf bekennen enige vorm van manipulatie met onderzoeksgegevens te hebben gedaan. Echter, het merendeel van deze respondenten was *niet* werkzaam in het onderzoek, maar in een medische praktijk, hetgeen uiteraard de waarneming en de rapportage vertroebelt (Verbeke 2013, p. 24-33).

Een antwoord naar aard en omvang van wetenschapsfraude hangt dus nauw samen met de definitie van fraude. Wat verstaat men onder wetenschapsfraude? Die vraag is al moeilijk genoeg om te beantwoorden in normatieve zin, zoals opgenomen in recente *Codes of Conduct* voor wetenschapsbeoefenaren, maar krijgt een oncontroleerbare betekenis indien deze door individuele respondenten in vragenlijstonderzoek op eigen houtje wordt beantwoord.

### **Drie vormen van wangedrag in de wetenschap**

De internationale wetenschapsgemeenschap is het eens over drie aperte vormen van wangedrag in de wetenschap, samengevat in het bekende FFP: *Fabrication, Falsification, Plagiarism*.

Fabricatie is het zelf verzinnen (fabuleren) van data en het presenteren van zelfverzonnen data als echt. Falsificatie is het manipuleren met onderzoeksgegevens, het vervalsen van meetgegevens of andere uitkomsten van onderzoek. Ook het *selectief* weglaten van gegevens valt onder manipulatie. Beide (FF) zijn vormen van *misrepresentation* (Freeland Judson 2004, p. 184), hetgeen voor de betrouwbaarheid van

wetenschappelijke kennis uiteraard schadelijk is. De wetenschap gaat alleen vooruit met geldige en als geldig erkende kennis. Hierin stelt de wetenschap hogere eisen aan haar beoefenaren dan andere sectoren van de samenleving. Op zich is er niets tegen het fabuleren of verzinnen van verhalen. In de romanliteratuur is dat zelfs een norm. In de wetenschap is fabuleren een norm *overschrijding*. Fraude is derhalve immer afhankelijk van een maatschappelijke context en van de waarden en normen die in die context worden gehanteerd.

Hetzelfde geldt voor het plegen van plagiaat (P). Het overschrijven van wetteksten is in de juridische beroepsuitoefening geoorloofd en vaak dringend gewenst. In de journalistiek maakt men veelvuldig gebruik van persberichten die vaak letterlijk worden overgenomen. Een grap doorvertellen zonder vermelding van degene die de grap heeft 'uitgevonden', is volstrekt aanvaardbaar. Een minister publiceert teksten die door ambtenaren zijn geschreven. Het overschrijven van teksten van anderen is echter *niet* toegestaan in de wetenschap, althans niet zonder de juiste bronvermelding. Plagiaat is *misappropriation*, toe-eigening van wat een ander toebehoort (Freeland Judson 2004, p. 185). Men kan erover twisten of plagiaat als *fraude* moet worden beschouwd, want strikt genomen wordt er geen kennis vervalst, en twisten over de vraag wat voor de wetenschap 'erger' is: het verkeerd voorstellen van zaken of een verkeerd etiket van originaliteit gebruiken, wanneer de voorstelling van zaken op zich correct is weergegeven of overgeschreven. In elk geval is plagiaat een inbreuk op wetenschappelijke integriteit, hoewel over de omvang ervan nog geen duidelijkheid bestaat. In het geval van de Duitse minister Zu Guttenberg vormden twintig bladzijden tekst van een ander zonder adequate bronvermelding een fatale vorm van plagiaat, maar als het nu verspreid om twee bladzijden zou gaan, of om tweehonderd of twintig woorden (cf. Dreier & Ohly 2013)? Naast plagiaat zijn ook het niet-erkennen van co-auteurschap wanneer er een significante bijdrage is geleverd, en het opvoeren van co-auteurs wanneer die juist géén bijdrage hebben geleverd (*host-authorship*), vormen van onterechte toe-eigening. Ze vallen niet onder de noemer van fraude, maar vormen natuurlijk wel een ondermijning van de eerlijkheid en het vertrouwen die wetenschapsbeoefenaren onderling nastreven, en worden derhalve ook als schendingen van wetenschappelijke integriteit beschouwd.

## Dubieuze onderzoekspraktijken

Dit beeld van de drie grote normoverschrijdingen in de wetenschap (FFP) wordt gecompliceerder wanneer bij de definiëring en schatting van de omvang van wetenschapsfraude tevens wordt gekeken naar zogenoemde *questionable research practices* (QRP). Sommige onderzoekspraktijken die vragen oproepen naar de betrouwbaarheid van de onderzoeker én van diens resultaten, zijn al heel oud, maar worden niettemin regelmatig toegepast en verdedigd. Charles Babbage (1791-1871), Brits wiskundige en een van de voorlopers van de ontdekking van de computer (cf. Nudds 1969, p. 1-34), bond in 1830 al de strijd aan met de overtreders van wetenschappelijke normen. Hij gaf een typologie van wetenschappelijk oneerlijke gedragingen (*misconduct*), die nog altijd waardevol is: *hoaxing*, *forging*, *trimming*, *cooking* (Babbage 1830; 1989). De eerste twee, ‘iemand voor de gek houden’ en falsificatie, vallen nagenoeg samen met de twee hedendaagse FF’en, maar ook *trimming* (afsnijden en bijknippen) en *cooking* (selectief opdienen) komen in de hedendaagse wetenschapspraktijk nog steeds voor; het verschijnsel is overbekend, hoe veelvuldig het voorkomt helaas niet.

- *Trimming*: ‘consists of clipping of little bits here and there from those observations which differ most in excess of the mean, and in sticking them on to those which are too small’.
- *Cooking*: ‘to give ordinary observations the appearance and character of those of the highest degree of accuracy. One of its numerous processes is to make multitudes of observations, and out of these to select only which agree, or very nearly agree. If a hundred observations are made, the cook must be very unlucky if he cannot pick out fifteen or twenty which will do for serving up’ (Babbage 1830).

Zelf vind ik de metafoor van de kok zeer toepasselijk. Je dient alleen die recepten op die je geslaagd vindt en laat de rest in de keuken van de wetenschap achter. Maar bij fraude gaat het er juist om wat in die keuken geschiedt of geschied is. Eerlijkheid als norm is in de wetenschap de levensader van kennis.

Bij wetenschapsfraude is er sprake van een vertrouwensbreuk. Wetenschapsbeoefenaren en afnemers van wetenschappelijke kennis, het publiek in algemene zin, verwachten dat de opgediende resultaten eenvoudig in orde zijn; ze vertrouwen erop dat daar niet mee gerom-

meld of gesjoemeld is. In dit opzicht is een parallel te trekken met andere vormen van fraude. Fraude is een vertrouwensdelict en het is opvallend dat de afgelopen tien jaar in verschillende sectoren van de samenleving de vanzelfsprekendheid van dit vertrouwen weggeval- len is. Verschillende sociale instituties zoals de katholieke kerk, het openbaar bestuur met politici van verschillende politieke huize, de financiële wereld, het notariaat, beroepen in de gezondheidszorg, zoals apothekers, medische specialisten, tandartsen en fysiotherapeu- ten kwamen regelmatig in de publiciteit met meer of minder grote schandalen. Hoewel ook hier de frequentie en de definiëring moeilij- kheden geven, zegt deze verscheidenheid van vertrouwensbreuken iets over de verschuiving van normen in de hedendaagse cultuur. Men probeert het tij van respectievelijke normoverschrijding telkens te keren met meer en beter toezicht, maar een reflectie op de mogelijk algemene noemer van al deze inbreuken op integriteit zou even gewenst zijn. De criminologische theorie kan zelfs een nuttig licht wer- pen op het verschil tussen dergelijke ‘vertrouwensdelicten’ en andere misdrijven. De Noorse criminoloog Andenaes deed ooit verslag van de criminaliteitsontwikkeling tijdens de Tweede Wereldoorlog in Kopen- hagen in 1944. De Deense politie – een haard van verzet – was gedu- rende de laatste zeven maanden van de oorlog ontbonden door de bezetter, zodat de controle op het gedrag van gewone burgers zeer sterk verminderde. In die zeven maanden vertienvoudigde de gevallen van *diefstal en roof*. Het feit dat de gepakte dieven veel strenger wer- den gestraft, deed er niet toe. Belangrijker echter vond Andenaes het feit dat de cijfers voor *verduistering en fraude* in diezelfde periode *niet* hoger werden. Hieruit trok hij de (voorzichtige) conclusie dat de aard van de sociale relatie de effectiviteit van de sanctie mede bepaalt. De vertrouwensrelatie en inbreuk op dat vertrouwen – verduistering en fraude – is vermoedelijk ongevoelig voor strafbedreiging; hier zullen andere factoren een rol spelen die het laakbare gedrag bepalen (Ande- naes 1952, p. 176-198; geciteerd bij Schuyt 1971, p. 146). Dat die andere factoren meer met de wijze van verinnerlijking van beroeps- normen en de overdracht van die beroepsnormen te maken hebben dan met toezicht en (politie)controle, is een vruchtbaar idee voor wetenschappelijk onderzoek naar deze opvallende vormen van ver- trouwensbreuk in diverse sectoren van onze samenleving. Om te beginnen bij de wetenschap.

### Een frequent verschijnsel?

Schattingen van de frequentie van wetenschapsfraude hangen uiteraard samen met de gehanteerde definitie. Fanelli komt in een alom bekende meta-analyse van surveygegevens tot 1% van wetenschapsbeoefenaren die zich schuldig maken aan de twee zware vormen van fraude: fabricage en falsificatie (Fanelli 2009). Zodra de definiëring ruimer wordt genomen, met name door ook dubieuze onderzoekspraktijken erbij te nemen, komt men op basis van zelfrapportage tot geschatte percentages van 3 tot 30% (Steneck 2001), een zodanige ruime variatie, dat de schatting van de omvang zelf weer kwetsief wordt. Veel zelfrapportage-onderzoeken zijn kleinschalig van opzet en beperken zich tot bepaalde disciplines.

In de Verenigde Staten deden Swazey, Anderson en Seashore Louis een zeer uitvoerig onderzoek. Zij stuurden in vier disciplines (scheikunde, civil engineering, microbiologie en sociologie) een uitgekende vragenlijst van 15 vragen naar 2.000 PhD-studenten en 2.000 hoogleraren en wetenschappelijke stafleden. De respons was bevredigend, respectievelijk 72% en 59%. Van de drie hoofdvormen van wangedrag (FFP) scoorden plagiaat het hoogst met een algehele score van 8%, gevolgd door 6% voor falsificatie (bij PhD-studenten 13-15%). De in de vragenlijst goed gedefinieerde dubieuze onderzoekspraktijken (QRP) leverde een score van 22% op. Er was een te verwachten variatie in wetenschapsgebied, waarbij sociologie en civil engineering hoger scoorden met plagiaat (18%) en microbiologie juist met falsificatie (12%). Men mag echter aan deze cijfers niet een te grote waarde hechten vanwege de onmogelijkheid om op basis van deze gegevens te generaliseren. De auteurs zelf zijn uiterst voorzichtig en relativeren de precieze uitkomsten met de mededeling dat de cijfers meer iets zeggen over de manier waarop faculteiten en disciplines de opleiding en de socialisatie van PhD-studenten beïnvloeden dan over de feitelijke laakbare handelingen (Swazey e.a. 1993, p. 542-553).

In Nederland bestaat geen onderzoek naar wetenschapsfraude. Wel zijn er spectaculaire gevallen bekend geworden, die onder de noemer van 'affaires' veel aandacht naar zich toetrekken of getrokken hebben. De aandacht voor wetenschapsfraude, en algemener voor wetenschappelijke integriteit, komt in bijna alle moderne landen pas van de grond nadat er eerst een schandaal is uitgebroken. In de Verenigde Staten was dit de Baltimore-case, een geval van hevig betwiste fraude



in immunologisch onderzoek in 1986, dat de aandacht trok van leden van het Congres en de aanleiding vormde voor overheidsbemoediging (wetenschapsfraude is verspilling van overheidsgelden!) en de oprichting van een *National Office of Research Integrity* (1988). In Noorwegen en Denemarken ontstonden vergelijkbare schandalen in medisch onderzoek, die leiden tot twee verschillende vormen van optreden. In Noorwegen werden wetenschapsfraude en wetenschappelijk plagiaat als misdrijven opgenomen in het Wetboek van Strafrecht en ligt het onderzoek naar dergelijke vormen van fraude bij het Openbaar Ministerie. In Denemarken koos men voor universitaire zelfregulering: wetenschapsbeoefenaren oordelen over wetenschapsbeoefenaren, hetgeen voor de wetenschap natuurlijk niet heel erg nieuw is: wetenschapsbeoefenaren beoordelen elkaars *papers*, elkaars ingezonden artikelen, elkaars kwaliteiten bij benoemingen. Deze vorm van zelfregulering bij de afhandeling van fraude en andere inbreuken op wetenschappelijke integriteit werd ook gekozen in Nederland, naar aanleiding van de plagiaat-affaire Diekstra van 1996 tot 1998. De drie wetenschappelijke organisaties KNAW, VSNU en NWO stelden in 2001 in de *Notitie Wetenschappelijke Integriteit, over normen van wetenschappelijk onderzoek en een Landelijk Orgaan voor Wetenschappelijke Integriteit (LOWI)* inhoudelijke gedragsnormen vast en kozen voor een klachtprocedure, waarbij hoor en wederhoor plaatsvindt van een klager en een beklagde. In 2005 werd de *Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening* van kracht voor alle bij de aangesloten universiteiten werkzame personeelsleden.<sup>1</sup> In de periode 2003 tot en met 2011 behandelde het LOWI als beroepsinstantie 25 zaken van *betwiste* klachten over schending van wetenschappelijke integriteit en voor de 13 universiteiten in Nederland werden in die periode ongeveer honderd klachten behandeld. Lang niet alle klachten hadden betrekking op fraude, een klein deel had betrekking op plagiaat. Iets meer dan de helft van de klachten werd ongegrond verklaard. Het was tamelijk rustig op dit front in Nederland, zeker wanneer men de teller van aangemelde klachten in verhouding ziet tot de noemer van het totale aantal onderzoeken dat jaarlijks plaatsvindt en het aantal onderzoekers dat in 2011 werkzaam was bij universiteiten: 11.000 fte, onder wie 5.000 aio's. Na de niet-betwiste fraudezaken van D. Stapel in Tilburg, en van Poldermans en Smeesters in Rotterdam,

1 Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening (2005/2012), Den Haag: VSNU.

werd daarentegen een heel fel publiek licht geworpen op feitelijke constatering van ernstige normoverschrijding door bekende en in aanzien staande vertegenwoordigers van de wetenschap. Het vertrouwen in de wetenschap was in het geding. Men vermoedde dat het hier ging om 'het topje van de ijsberg', waarbij echter niemand de omvang van de ijsberg onder water ooit waargenomen had. Door deze publiciteit kwam de aandacht voor wetenschappelijke integriteit – die sinds 2005 was weggezaakt – weer helemaal opnieuw onder de aandacht. De mogelijkheid tot klagen over vermeende schendingen van wetenschappelijke integriteit (FFP, co-auteurschap, belangenverstengeling, dubieuze onderzoekspraktijken (QRP)) werd verbeterd, hetgeen leidde tot een snelle verhoging van het aantal aangemelde klachten: bij het LOWI als beroepsinstantie kwamen in de periode, na Stapel, van 2012 tot medio 2014 dertig nieuwe klachten binnen, hetgeen eveneens duidde op een toename van klachten, in eerste instantie bij alle universiteiten gezamenlijk. Dit kan duiden op een toename van fraude in de wetenschap of op een grotere bekendheid van het fenomeen wetenschapsfraude en op het toegenomen bewustzijn bij alle betrokkenen – wetenschapsbeoefenaren en burgers buiten de universiteiten – dat klachten serieus worden genomen. Tegelijk blijven er speculaties over de omvang en aard van wetenschapsfraude bestaan en wordt er driftig getheoretiseerd over de oorzaken van dit oude, maar opnieuw bekend geworden verschijnsel, dat de ontwikkeling van de wetenschappen al drie eeuwen begeleidt en achtervolgt.

### **Naar een verklaring van wetenschapsfraude?**

Bij gebrek aan gedegen wetenschappelijk onderzoek biedt een grondige bestudering van bekend geworden gevallen van wetenschapsfraude in de geschiedenis van de wetenschap uitkomst voor een begin van theorievorming op dit gebied. In de periode van 1985 tot 2005 zijn er in de Verenigde Staten, waar alle zaken na afloop van het onderzoek volledig worden geopenbaard, ongeveer twintig belangrijke zaken gedetailleerd beschreven en geanalyseerd (Freeland Judson 2004). Met de beschrijving van historische studies naar beroemde gevallen van (vermeende) fraudes in de wetenschap (Newton, Mendel, Freud, Pasteur, Millikan, Summerlin en anderen) valt een begin te maken met een typologie van 'fraudeurs', onder wie soms beroemde geleerden.

Natuurlijk wordt hierbij het *teller-noemer*-probleem van wetenschapsfraude geenszins opgelost: over frequenties valt nog steeds niets te zeggen. Wel over typische gedragingen.

Zo heb je, wat ik zou willen noemen, de ‘creatievelingen’: Darwin, Mendel, Pasteur, Milikan, grote theoretici die soms onderzoekgevens aanpasten (of weglieten) om hun vernieuwende en soms intuïtieve gedachten kracht bij te zetten. Hun theorieën leven voort, ook al hebben latere historici iets van hun grootheid genuanceerd.

Je hebt de ‘paniekelingen’ die in grote tijdnood ten einde raad maar hun toevlucht nemen tot het gebruiken van andermans teksten, zo ongelofelijk goed beschreven in de roman *Perlmann's Zwijgen* van Pascal Mercier:

‘Noodweer, dacht hij. Kon je wat hij gedaan had niet als een soort noodweer beschouwen? Zonder dat hij er iets aan kon doen was hij zijn wetenschap, waarmee hij respect en een sociale status had verworven, kwijt geraakt, en nu was hij door de verwachtingen van de anderen, die altijd maar nieuwe prestaties eisten en hem hun respect dreigden te onthouden, met zijn rug tegen de muur komen te staan, en daarom had hij zichzelf moeten verdedigen. En hij had geen andere oplossing gezien dan Leskov's tekst te gebruiken.’ (Mercier 2007, p. 289)

Plagiaat komt vaak voort uit tijdnood. Diekstra moest elke week een nieuw artikel schrijven en hield dat niet vol. Dat biedt geen rechtvaardiging voor de normoverschrijding, mogelijk wel een verklaring. Je hebt de ‘stiekemerds’, die overdag of 's nachts in hun eentje meetresultaten gaan veranderen (Iminishi-Kari, de medewerkster van Baltimore) of zoals Summerlin, een specialist in huidtransplantaties, die in 1974 stiekem zijn proefratten met viltstift beschilderde. Dat ging goed totdat zijn amanuensis in de vroege ochtend de diertjes ging wassen omdat ze er zo vuil uitzagen (Broad & Wade 1983, p. 153-158). Je hebt de ‘zelfvoldane stoerlingen’, de wereldveroveraars, die alleen in hun eigen theorieën geloven en die met alle macht aan het wetenschappelijk volk opdringen (Freud, Cyril Burt, Schön, Darsee) en daar alles voor over hebben, zelfs niet snel opgemerkte fraudes. Schön viel hierbij als natuurkundige sneller door de mand dan de anderen. Er zijn de ‘naïevelingen’, die blijven volhouden dat ‘er toch niets aan de hand is’; ze hebben – toegegeven – kleine fouten gemaakt en ze zijn slordig geweest, maar het is allemaal per ongeluk gebeurd. En ten slotte zijn

er de 'kleine criminelen', die net als jeugdige rebellen merken dat niemand hun wangedrag opmerkt, dat er helemaal geen gevaar is op ontdekking. En daar dan mee doorgaan, totdat het toch na de zoveelste keer uitkomt. Ik reken Stapel dus tot deze criminologisch uiterst interessante categorie.

Een typologie is echter nog geen hypothetisch verklaringmodel. Ze legt nog te veel nadruk op persoonlijkheidskenmerken. Het gaat bij een goede hypothetische redenering altijd om de interactie tussen de belangrijkste factoren, waarbij in de immer moeizame verklaring van menselijke gedragingen individuele kenmerken moeten worden betrokken op kenmerken van het sociale systeem waarbinnen men leeft en werkt. Ook hier biedt een gedetailleerde bestudering van alle thans openbaar bekende gevallen van wetenschapsfraude een goede basis. De wetenschapshistoricus Freeland Judson deed zeer uitvoerig verslag van de Baltimore-casus, die meer dan tien jaar hét onderwerp van gesprek was onder Amerikaanse wetenschapsbeoefenaren (van 1986 tot 1996, tot het uiteindelijke oordeel van het Amerikaanse Ministerie van Volksgezondheid). Zeer uitvoerige rapporten van vier verschillende commissies geven tot in kleine details gegevens prijs die langzaam in deze zaak boven water gehaald werden. Karakters botsten op elkaar en langzaam maar zeker kwamen de sterke en zwakke punten van de juridische afhandeling van deze betwiste fraudezaak ook aan de orde (Freeland Hudson 2004, p. 191-243). Men zou het kunnen vergelijken met de studies die gemaakt zijn over de grote financiële fraude van Madoff.

Op basis van deze gevalstudie was Freeland Hudson in staat een van de – naar mijn mening – belangrijkste oorzaken die bij bijna alle wetenschapsfraude speelt, te formuleren: te geringe supervisie en intervisie bij het verrichten van wetenschappelijk onderzoek, in alle fasen van het onderzoeksproces. Dit is mogelijk zelfs te generaliseren naar andere sectoren van de maatschappij, waar fraude structureel de kop opsteekt. Supervisie en intervisie berusten op vertrouwen en onderling respect tussen oudere en jongere wetenschapsbeoefenaren, tussen beroepsgenoten. Het scheidt een band die verder gaat dan alleen het werk. Het berust op de kracht van het voorbeeld, het rolmodel, dat bij de gesuperviseerden de vanzelfsprekendheid van de te volgen normen en waarden oproept: zo wil ik ook werken, zo wil ik ook worden. Hudson onderscheidt bovendien twee oorzaken van te geringe supervisie: enerzijds te grote (fysieke of geografische) afstand

tussen laboratoria en andere arbeidsplekken waar de supervisor en de gesuperviseerde werken, anderzijds té grote bewondering voor de aanstormende jongeling, die daarom zijn gang mocht gaan. Als ik aan deze analyse van een van de beruchtste fraudezaken van de laatste twintig jaar de door mijzelf bestudeerde, nationale en internationale fraudezaken toevoeg, kom ik aan een hypothetisch verklaringsmodel dat niet alleen zou kunnen helpen bij de preventie van wetenschappelijke fraude, maar wellicht zelfs overdraagbaar is naar andere sectoren waar fraude groeit en bloeit.

Het model bestaat uit vier eenvoudige clusters, die in onderlinge interactie de gelaakte gedragingen kunnen veroorzaken.

1. Misplaatste ambitie óf overambitie bij betrokkenen die aan een carrière bezig zijn en nog enige *mentoring*, supervisie, nodig hebben (misplaatst staat hier in verhouding tot gebleken capaciteiten; overambitie vindt men bij de zeer getalenteerden, die denken dat ze de hele wereld kunnen veroveren (maar niet *alle* getalenteerden denken dat).
2. Te geringe supervisie (of mentorschap) hetzij door organisatorische afstand, te grote en complexe organisaties, te lange lijnen, hetzij door een *folie à deux*, waarbij de supervisor het aanstormende jonge talent zozeer bewondert dat er geen supervisie meer plaatsvindt en het jonge talent meent dat voor hem/haar geen supervisie meer nodig is.
3. Gebrekkige controle in het sociale systeem als geheel (feilen in het systeem van *peer review*, geen oog voor statistische, al te opvallende afwijkingen, onvoldoende checks van de metingen, geen replicatie).
4. Negeren van vroege signalen van (niet meteen opvallend) afwijkend gedrag: eerdere manipulatie of fraude met diploma's, eigenwijs gedrag, een patroon van moeizaam samenwerken of in het geheel niet willen samenwerken met anderen, alles voor jezelf houden. (Een aantal van de meest spectaculaire Amerikaanse jonge wetenschapsfraudeurs in de periode 1985-2005 had al een eerdere, niet bekend geworden, veroordeling wegens chequefraude, of had vervalste, nooit gecontroleerde, diploma's op zak.)

Het gecombineerde optreden van deze vier complexe gedragsreacties, waarbij individuele en systeemkenmerken met elkaar verknoot zijn, kan aanleiding geven tot wetenschappelijk wangedrag, tot oneerlijke gedragingen. Uiteraard dienen deze abductief verkregen hypotheti-

sche verbanden via grootschalig inductief onderzoek getoetst te worden. Een beroep op wetenschappelijke ethiek kan bij de preventie van wetenschapsfraude een rol spelen, maar zonder een goed mentor-schap binnen een goed en overdacht ingericht sociaal systeem valt de ethische les meestal op dorre grond. Het systeem biedt aan het individu de mogelijkheid om aan de voornaamste verplichting te voldoen, namelijk 'the classic obligation and desire of the scientist to be his own first and most watchful critic' (Freeland Judson 2004, p. 208).

## Literatuur

### **Andenaes 1952**

J. Andenaes, 'General prevention, illusion or reality?', *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science* (43) 1952, p. 176-198.

### **Babbage 1830**

Ch. Babbage, *Reflections on the decline of science in England and some of its causes*, London: B. Fel-

lowes 1830 (moderne editie in: Ch. Babbage, *Science and reform: Selected works*, A. Hyman (ed.), New York: Cambridge University Press 1989).

### **Broad & Wade 1983**

W. Broad & N. Wade, *Betrayers of the truth, fraud and feign in the halls of science*, New York: Simon and Schuster 1983.

### **Colman 1989**

A.M. Colman, *List, bedrog en feiten in de psychologie*, Amsterdam/Lisse: Swets en Zeitlinger 1989.

### **Dreier & Ohly 2013**

T. Dreier & A. Ohly, *Plagiare, Wissenschaftsethik und Recht*, Tübingen: Mohr Siebeck 2013.

### **Fanelli 2009**

D. Fanelli, 'How many scientists fabricate and falsify research? A systematic review and meta-analysis of survey data', *Plos ONE* (4) 2009-5, e5738.

### **Freeland Judson 2004**

H. Freeland Judson, *The great betrayal, fraud in science*, New York: Harcourt 2004.

### **Kamin 1977**

L.J. Kamin, *The science & politics of IQ*, New York: Penguin 1977 (oorspronkelijk New York: L. Erlbaum 1974).

### **Van Kolfschooten 1996**

F. van Kolfschooten, *Valse vooruitgang. Bedrog in de Nederlandse wetenschap* (2e druk), Amsterdam: Pandora/Contact 1996.

**Van Kolfschooten 2012**

F. van Kolfschooten, *Ontspoorde wetenschap. Over fraude, plagiaat en academische mores*, Amsterdam: Uitgeverij de Kring 2012.

**Levelt e.a. 2012**

W.J.M. Levelt e.a., *Falende wetenschap: de frauduleuze onderzoekspraktijken van sociaal-psycholoog Diederik Stapel*, Tilburg: Universiteit Tilburg 2012.

**Mercier 2011**

P. Mercier, *Perlmann's zwijgen* (9e druk), Amsterdam: Wereldbibliotheek 2011 (oorspronkelijk in het Duits, *Perlmanns Schweigen*, München: Knaus Verlag, 1995).

**Nudds 1969**

D. Nudds, 'Charles Babbage (1791-1871)', in: J. North (red.), *Mid-Nineteenth Century Scientists*, London: Pergamon Press 1969, p. 1-35.

**Notitie Wetenschappelijke Integriteit 2001**

*Notitie Wetenschappelijke Integriteit. Over normen van wetenschappelijk onderzoek en een Landelijk Orgaan voor Wetenschappelijke Integriteit (LOWI)*, Amsterdam: KNAW, VSNU, NWO 2001.

**Schuyt 1971**

C.J.M. Schuyt, *Rechtssociologie, een terreinverkenning*, Rotterdam: Universitaire Pers Rotterdam 1971.

**Stapel 2012**

D. Stapel, *Ontsporing*, Amsterdam: Prometheus 2012.

**Steneck 2001**

N. Steneck, 'Assessing the integrity of publicly funded research', in: *Proceedings: Investigating Research Integrity*, geciteerd in Freeland Judson 2004, p. 171.

**Swazey e.a. 1993**

J.P. Swazey, M.S. Anderson & B.C. Martinson, 'Ethical problems in academic research', *American Scientist* (81) 1993-6, p. 542- 553.

**Tudge 2002**

C. Tudge, *In Mendel's footnotes*, London: Vintage 2002.

**Verbeke 2013**

R. Verbeke, 'Een op de twaalf, Fraude in biomedisch onderzoek', *EOS, Belgisch Wetenschappelijk tijdschrift* 2013-4, p. 24-33.

**Walsh 1996**

J.E. Walsh, *Unraveling Pildow. The scientific fraud of the century and its solution*, New York: Random House 1996.

# Oorzaken van fraude in de zorgsector

*W. Groot en H. Maassen van den Brink\**

De voorbeelden van (verdenking van) fraude in de zorg in Nederland zijn divers. We doen een greep uit de recente berichten.

In 2011 blijkt uit onderzoek van de Nederlandse Zorg Autoriteit (NZA) dat de Amstelveense tandartsenpraktijk Beperfect Clinics enkele tonnen te veel heeft gedeclareerd bij patiënten en verzekeraars.<sup>1</sup> Bijna een jaar later krijgt de tandartsenpraktijk Eurosmile b.v. een boete van de NZA wegens het verkeerd declareren van behandelingen.<sup>2</sup> In juni 2013 waarschuwt zorgverzekeraar VGZ 1.100 patiënten van twee tandartspraktijken voor het hoge declaratiegedrag van hun tandarts.<sup>3</sup> In 2010 kwam aan het licht dat vijftien tandartsen onterecht de titel orthodontist voerden. Zij stonden geregistreerd als tandarts en konden zo een hoger tarief rekenen voor een beugel dan een orthodontist, maar probeerden patiënten te werven door zich orthodontist te noemen.<sup>4</sup>

Naast fraude bij tandartsen haalt ook pgb-fraude vaak het nieuws. Het persoonsgebonden budget (pgb) blijkt een zeer fraudegevoelige regeling. Met enige regelmaat komen berichten naar buiten over fraude met het pgb. In 2012 werden drie leidinggevenden van een thuiszorgorganisatie in Almere door de FIOD aangehouden op verdenking van fraude met pgb's. De thuiszorgorganisatie werd verdacht van het sjouwen met aanvragen van een pgb-budget en met facturen.<sup>5</sup> Eind

\* Prof.dr. Wim Groot is hoogleraar Gezondheidseconomie en hoogleraar Evidence based education aan de Universiteit Maastricht. E-mail: w.groot@maastrichtuniversity.nl. Prof.dr. Henriëtte Maassen van den Brink is hoogleraar Economie aan de Universiteit van Amsterdam en hoogleraar Evidence based education aan de Universiteit Maastricht. E-mail: h.maassenvandenbrink@uva.nl.

1 Zie [www.zorgvisie.nl/Kwaliteit/Nieuws/2011/11/Fraude-bij-tandartspraktijk-Beperfect-Clinics-ZVS012765W/](http://www.zorgvisie.nl/Kwaliteit/Nieuws/2011/11/Fraude-bij-tandartspraktijk-Beperfect-Clinics-ZVS012765W/).

2 Zie [www.zorgvisie.nl/Financien/Nieuws/2012/8/Tandarts-Eurosmile-krijgt-boete-wegens-fraude-ZVS014585W/](http://www.zorgvisie.nl/Financien/Nieuws/2012/8/Tandarts-Eurosmile-krijgt-boete-wegens-fraude-ZVS014585W/).

3 Zie [www.zorgvisie.nl/Financien/Nieuws/2013/6/VGZ-waarschuwt-patienten-voor-fraude-1272692W/](http://www.zorgvisie.nl/Financien/Nieuws/2013/6/VGZ-waarschuwt-patienten-voor-fraude-1272692W/).

4 Zie [www.zorgvisie.nl/Personeel/Nieuws/2010/11/Vijftien-tandartsen-voeren-onterecht-titel-orthodontist-ZVS009818W/](http://www.zorgvisie.nl/Personeel/Nieuws/2010/11/Vijftien-tandartsen-voeren-onterecht-titel-orthodontist-ZVS009818W/).

5 Zie [www.zorgvisie.nl/Financien/Nieuws/2012/6/Arrestaties-voor-miljoenenfraude-met-pgb-ZVS014145W/](http://www.zorgvisie.nl/Financien/Nieuws/2012/6/Arrestaties-voor-miljoenenfraude-met-pgb-ZVS014145W/).



januari 2014 berichtte het blad *Skipr* dat de politie in Maastricht de administratie van een bedrijf dat pgb-budgetten beheert, in beslag had genomen. Het bedrijf wordt verdacht van grootschalige financiële fraude, valsheid in geschrifte, oplichting en witwassen.<sup>6</sup> Op 17 maart 2014 meldde hetzelfde blad dat het zorgkantoor de Zwolse zorgaanbieder Pivot verdenkt van pgb-fraude en valsheid in geschrifte.<sup>7</sup> Pivot zou handtekeningen van cliënten hebben vervalst onder declaraties die Pivot bij het zorgkantoor indiende. Pivot zou ook veel meer zorg hebben gedeclareerd dan daadwerkelijk is geleverd. Twee dagen later – op 19 maart 2014 – meldde hetzelfde blad twee arrestaties in Dordrecht op verdenking van pgb-fraude.<sup>8</sup>

Fraude bij thuiszorgorganisaties haalt ook regelmatig het nieuws. In juni 2013 werd de voormalig directeur van thuiszorgorganisatie Gooizorg aangehouden op verdenking van fraude. Hij zou tussen 2008 en 2011 rekeningen naar zorgverzekeraar Agis hebben gestuurd zonder dat daarvoor thuiszorg werd geleverd. Daarnaast werden er te hoge tarieven in rekening gebracht.<sup>9</sup>

Onder de ziekenhuizen zorgde de boete die de NZA in februari 2014 aan het Sint Antonius ziekenhuis in Nieuwegein oplegde, voor veel ophef. Uit onderzoek bleek dat het Sint Antonius ziekenhuis in de periode 2008 tot en met 2012 voor € 24,6 miljoen aan niet-correcte declaraties had ingediend. Het ging hier jaarlijks om 1% van de omzet.<sup>10</sup> Het bestaan van fraude in de zorg is lang ontkend of gebagatelliseerd (Van der Veen & Groenendijk 2003). De aandacht voor fraudeopsporing in de zorg was ook gering (NZA 2013). Burgers beschouwen evenwel het terugdringen van verspilling in de zorg – waaronder terugdringen van fraude – als een van de belangrijkste maatregelen om de sterk gestegen kosten van de zorg in de hand te houden (SCP 2012). Door de fraudegevallen die de afgelopen jaren via de media bekend zijn geraakt, is de aandacht voor het onderwerp groter geworden. Zorgverzekeraars zijn meer gaan doen om fraude op te sporen en te voorkomen. Het ministerie van VWS heeft voor 2014 € 5 miljoen beschikbaar gesteld voor bestrijding van fraude. In 2015 wordt dat verhoogd naar

6 Zie [www.skipr.nl/actueel/id17290-politie-maastricht-onderzoekt-rgb-fraude.html](http://www.skipr.nl/actueel/id17290-politie-maastricht-onderzoekt-rgb-fraude.html).

7 Zie [www.skipr.nl/actueel/id17775-zwolse-zorgaanbieder-verdacht-van-rgb-fraude.html](http://www.skipr.nl/actueel/id17775-zwolse-zorgaanbieder-verdacht-van-rgb-fraude.html).

8 Zie [www.skipr.nl/actueel/id17808-twee-arrestaties-voor-rgb-fraude-in-dordrecht.html](http://www.skipr.nl/actueel/id17808-twee-arrestaties-voor-rgb-fraude-in-dordrecht.html).

9 *Trouw*, 15-6-2013, [www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/3459469/2013/06/15/Megaafraude-in-thuiszorg.dhtml](http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/3459469/2013/06/15/Megaafraude-in-thuiszorg.dhtml).

10 Zie [www.zorgvisie.nl/Financien/Nieuws/2014/2/Sint-Antonius-krijgt-boete-van-NZA-1461291W](http://www.zorgvisie.nl/Financien/Nieuws/2014/2/Sint-Antonius-krijgt-boete-van-NZA-1461291W).

€ 10 miljoen. Er zijn onderzoeken gestart om de omvang van de fraude in de zorg in kaart te brengen (NZA 2013; CIZ 2013).

In deze bijdrage wordt ingegaan op de omvang van de fraude in de zorg, de frauderisico's in de zorg, de oorzaken van fraude in de zorg, en maatregelen om fraude in de zorg te voorkomen.

### **Hoe omvangrijk is fraude in de zorg?**

De omvang van fraude wordt om te beginnen bepaald door dat wat als fraude wordt bestempeld. Een heldere omschrijving van fraude is te vinden bij Hussain (2014, p. 21). Zij definieert fraude als

'(...) any act or omission, including a misrepresentation, that knowingly or recklessly misleads, or attempts to mislead, a party to obtain a financial or other benefit or to avoid an obligation'.

De regiegroep Verbetering fraudebestrijding in de zorg van het ministerie van VWS hanteert een iets andere definitie van fraude. Deze omschrijft fraude als

'opzettelijk gepleegde onrechtmatige feiten die ten laste komen van voor de zorg bestemde middelen'.

De regiegroep noemt drie voorwaarden om een handeling als fraude te bestempelen: (financieel) verkregen voordeel, overtreden van declaratieregels en opzettelijk en misleidend handelen. Opvallend in deze definitie van het ministerie van VWS is de nadruk op het opzettelijk handelen. In het strafrecht wordt aan 'opzettelijk' (of in het Engels: 'purposely') een veel striktere omschrijving van iemands geestelijke goedstoestand gegeven en worden aan de bewijslast veel nauwkeurigere eisen gesteld dan aan het begrip 'knowingly or recklessly' dat door Hussain (2014) wordt gehanteerd. Dit illustreert dat in de zorg tot nu toe een veel engere definitie van fraude wordt gehanteerd dan internationaal gebruikelijk is. Wel voegt de NZA aan de Nederlandse definitie van zorgfraude toe dat voor de NZA vanuit het perspectief van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) opzettelijkheid minder relevant is en de declaratie conform de wet- en regelgeving moet zijn.

Exacte cijfers over zorgfraude voor Nederland ontbreken. In juli 2014 komt de NZA naar verwachting met een definitieve schatting van de omvang van de fraude in de zorg. Het CIZ (2013) heeft onlangs wel een eerste schatting gemaakt van de *upcoding* bij de gemandateerde indicatiestelling voor de AWBZ. Bij *upcoding* wordt zwaardere en duurdere zorg geïndiceerd waar minder en lichtere zorg geëigend is. Volgens het beperkte onderzoek van het CIZ is er in 23% van de indicatiestellingen sprake van *upcoding*. Als *upcoding* opzettelijk gebeurt is dit te beschouwen als fraude. In haar eerste tussenrapport over zorgfraude schat de NZA de omvang van de fraude op 1% van de zorguitgaven. Op basis van de omvang van het Budgettair Kader Zorg (BKZ) zou het dan gaan om ruim € 700 miljoen per jaar.

Internationaal zijn er ook schattingen bekend. Gee e.a. (2011) schatten de omvang van de zorgfraude in westerse landen op 3-15% van de uitgaven, met een gemiddelde van 7%. Toegepast op de uitgaven aan zorg in Nederland zou de jaarlijkse omvang van de fraude in de zorg ergens tussen de € 2,5 tot 12 miljard bedragen. Het enige land waar systematisch onderzoek wordt gedaan naar fraude in de zorg, is de Verenigde Staten. Hyman (2001) schatte ruim tien jaar geleden dat 10% van de uitgaven aan zorg in de VS – ofwel \$ 120 miljard – fraudeleus was. Volgens cijfers van de FBI bedraagt de jaarlijkse omvang van de zorgfraude in de VS \$ 80 miljard (FBI 2014).

### Typen van fraude in de zorg

De voorbeelden van fraude die in de inleiding zijn genoemd, passen in de criteria die de NZA gebruikt om declaraties als fraude te bestemmen. In haar tussenrapport over fraude in de zorg onderscheidt de NZA namelijk vijf categorieën van fraude in de zorg (NZA 2014):

1. spookzorg: zorg die niet geleverd maar wel gedeclareerd is;
2. onverzekerde zorg: niet-verzekerde zorg die als verzekerde zorg gedeclareerd wordt;
3. declaratie-overtredingen, zoals het dubbel declareren van zorg, fraude door zorg op te knippen en afzonderlijk te declareren en ‘upcoding’ waarbij zwaardere of uitgebreidere zorg wordt gedeclareerd waar lichtere en goedkopere zorg gerechtvaardigd is;
4. fraude tegen of om de patiënt, zoals patiënten laten bijbetalen voor verzekerde zorg, de U-bochtconstructie waarbij de patiënt medicij-

nen of hulpmiddelen moeten aanschaffen die in het vergoedingspakket zitten, of ziekenhuizen die een verwijzvergoeding betalen aan huisartsen die patiënten doorverwijzen;

5. ongepast gebruik: meer zorg leveren dan noodzakelijk of minder zorg leveren dan vergoed wordt.

In de *Risicoanalyse fraude medisch specialistische zorg* van een ambtelijke werkgroep van VWS worden als de twee belangrijkste frauderisico's in de medisch specialistische zorg genoemd:

- a. het declareren van niet-verzekerde zorg als verzekerde zorg in de Zorgverzekeringswet (Zvw); en
- b. het openen van meerdere DBC's (diagnosebehandelcombinaties) voor één zorgvraag door verschillende specialismen, terwijl er geen sprake is van een multidisciplinaire behandeling (Ministerie van VWS 2013).

In het onderzoek naar onjuiste declaraties bij het Sint Antonius ziekenhuis kwamen vooral spookzorg en declaratie-overtredingen naar boven. Zo bleek dat soms dagverpleging werd gedeclareerd, terwijl niet werd voldaan aan de voorwaarde dat de patiënt meer dan twee uur in het ziekenhuis aanwezig moet zijn op een voor dagverpleging ingerichte afdeling. Bij patiënten met meerdere zorgvragen tijdens eenzelfde afspraak werden tegen de regels in twee consulten in rekening gebracht. Ook werden er consulten van een specialist in rekening gebracht, terwijl de patiënt alleen contact had gehad met een verpleegkundige of een doktersassistent.

Volgens de NZA zijn de frauderisico's in de zorg groot (NZA 2013; CIZ 2013). Hiervoor zijn meerdere redenen:

1. De regelgeving is omvangrijk en complex. De transparantie van met name declaraties in de zorg is zeer gering. Voor velen is het declaratieverkeer onduidelijk. De afronding van de declaratie neemt ook lange tijd in beslag (soms tot drie jaar). Dit biedt gelegenheid tot fraude en vergroot de kans dat fraude niet ontdekt wordt. Het systeem waarop de declaraties zijn gebaseerd (DBC/DOT in de curatieve zorg en Zorgzwaartepakketten (ZZP) in de langdurige zorg), is door zorgprofessionals in hoge mate zelf ontwikkeld. Frauderisico's speelden destijds bij de inrichting van het systeem geen rol.
2. De autonomie van zorgprofessionals is groot. Het wordt als een blijk van wantrouwen beschouwd om de professional om verantwoor-

ding te vragen. Hierdoor zijn zorgprofessionals moeilijk aanspreekbaar op hun handelen. De hiërarchische positie en status van beroepsbeoefenaren (met name artsen) vergroten de *capability* (Kassem & Higson 2012) voor fraude.

3. De verantwoordingsdrift is groot, maar de daadwerkelijke controle ontbreekt meestal. Zorgverleners en zorggebruikers moeten vaak veel formulieren invullen om verantwoording af te leggen, maar met de zo verzamelde gegevens wordt weinig gedaan. De afgelopen jaren is het ook de cultuur geweest om de professional zo weinig mogelijk te belasten met controlemaatregelen. Verantwoording afleggen wordt neergezet als 'georganiseerd wantrouwen'. Net als bij de zorgtoeslag en de huurtoeslag ('Bulgarenfraude') was het beleid van de overheid om zo veel mogelijk klantvriendelijk te zijn. Zorgverzekeraars hadden weinig belang bij opsporing van fraude in de zorg (kosten vaak hoger dan opbrengst). Het ontbreekt bij zorginstellingen ook aan aandacht voor *compliance* met regels.

Experts die door het ministerie van VWS zijn geraadpleegd, geven verder aan dat de pakkans gering is, de opbrengsten van het overtreden van de regels hoog zijn, en de (reputatie)schade als fraude aan het licht komt, gering is (Ministerie van VWS 2013). Daar komt bij dat velen de kosten van naleving van de regels hoog en de baten van het naleven van regels laag vinden. Ten slotte wordt in het rapport *Risicoanalyse medisch specialistische zorg* aangegeven dat men '(...) vermoedt (...) dat de doelgroep [de medisch specialisten; WG/HMvdB] niet erg geneigd is om zich, wat dit risicovolle gedrag betreft, te richten naar overheidsbeleid'. Verder bestaat de indruk dat het ontbreekt aan normerend en corrigerend gedrag onder medisch specialisten onderling en dat er uit de sociale omgeving van de specialist nauwelijks druk is op het declaratiegedrag (Ministerie van VWS 2013). Al met al rijst hier het beeld op dat het in de medisch specialistische zorg lucratief is om te frauderen, dat de kosten van ontdekking van fraude gering zijn en dat het ontbreekt aan voldoende normen en waarden binnen de beroepsgroep om fraude te voorkomen en waar nodig aan te pakken. De bevindingen van de expertcommissie van VWS komen overeen met de conclusies die Hyman (2001) trok voor de Verenigde Staten. Hij concludeert dat de aanpak van fraude problematisch is, omdat artsen zulk gedrag veelal nodig vinden om goede kwaliteit te leveren en het zorgmanagement het louter ziet als een prijkwestie. Alleen de toe-

zichthouder ziet het als crimineel gedrag. De opvatting van de publieke opinie varieert afhankelijk van wie ervan profiteert. Alleen de (externe) toezichthouder lijkt het belang van de fraudebestrijding te vertegenwoordigen.

Om het risico op fraude te verminderen hebben zowel de NZA als de zorgverzekeraars hun opsporingscapaciteit uitgebreid. Door de media-aandacht voor fraudegevallen is het besef dat fraude aangepakt dient te worden, ook bij de NZA en de zorgverzekeraars toegenomen. In april 2014 moest staatssecretaris van VWS Martin van Rijn echter aan de Tweede Kamer melden dat de zorgkantoren – de uitvoerders van de AWBZ – slecht scoren bij de aanpak van fraude. Tussen 2011 en 2012 was de bestrijding van fraude bij de zorgkantoren van het on-eigenlijk gebruik van zorgbudgetten achteruitgegaan.<sup>11</sup>

### **Motivatie, gelegenheid en rationalisatie**

In haar fraudemodel maakt Hussain (2014) een onderscheid in drie factoren die fraude bepalen: motivatie, gelegenheid en rationalisatie. Het motief voor fraude is vaak financieel gewin. Veel zorgverleners zijn voor hun inkomen direct afhankelijk van de omvang van de gedeclareerde productie (vooral de zelfstandige beroepsbeoefenaren zoals de medisch specialisten). Andere motieven zijn het voorkomen van inkrimping en gedwongen ontslagen en het verlagen van de werkdruk. Soms kan het motief ook worden gevormd door het gezamenlijke belang van zorgverlener en patiënt. Als niet-verzekerde zorg (die voor eigen rekening van de patiënt dient te komen) wordt gedeclareerd als verzekerde zorg profiteert zowel de zorgverlener als de patiënt. De gelegenheid tot fraude ligt onder andere in de omvangrijke en complexe regelgeving, de geringe controle en de grote professionele autonomie. In de *Risicoanalyse fraude in de medisch specialistische zorg* wordt hierover het volgende geschreven:

'De deelnemende experts schatten in dat de doelgroep [de medisch specialisten; WG/HMvdB] de kans klein acht dat een overtreding bekend wordt anders dan door overheidscontrole, bijvoorbeeld door een melding van een cliënt. Daarentegen schatten de deelnemende experts dat de doelgroep de

<sup>11</sup> Zie [www.zorgvisie.nl/Kwaliteit/Nieuws/2014/4/Zorgkantoren-gaan-achteruit-met-fraudebestrijding-1511617W](http://www.zorgvisie.nl/Kwaliteit/Nieuws/2014/4/Zorgkantoren-gaan-achteruit-met-fraudebestrijding-1511617W).

kans dat de overheid/zorgverzekeraar hun administratie controleert op naleving van de bepaling waarschijnlijk zeer hoog acht. Maar daar staat tegenover dat deelnemende experts inschatten dat de doelgroep de kans dat er ook een materiële controle wordt uitgevoerd betrekkelijk laag acht. Ook denkt men dat de doelgroep de kans dat de overheid/zorgverzekeraar een gepleegde overtreding via een formele controle ontdekt laag inschat en via een materiële controle iets hoger. De kans op een sanctie nadat een overtreding is ontdekt wordt laag ingeschat.' (Ministerie van VWS 2013)

De rationalisatie ligt onder meer in de (beweerde) complexiteit van de regels, het belang van de patiënt, het geringe draagvlak en 'eigenaarschap' van het zorgstelsel onder beroepsbeoefenaren en de perceptie dat managers en bestuurders 'graaiers' en 'zakenvullers' zijn. Hiervan worden de eerste twee het meest frequent als reden genoemd. Zo valt het op dat met de aandacht voor fraude in de medisch specialistische zorg ook de klachten vanuit de beroepsgroep over onduidelijke declaratieregels zijn toegenomen. De boete die de NZA in februari 2014 heeft opgelegd aan het Sint Antonius ziekenhuis in Nieuwegein wegens het niet correct declareren van verrichtingen, heeft voor veel onrust onder ziekenhuizen en medisch specialisten gezorgd. Het is zeer waarschijnlijk dat ook in andere ziekenhuizen onjuist declaratiegedrag voorkomt. Illustratief is de reactie op het eerste tussenrapport over zorgfraude van de NZA (NZA 2013) van de Vereniging van Praktijkhoudende Huisartsen (VPH). Hierin beklagt de VPH zich over de ruimere uitleg van fraude die de NZA hanteert. Volgens de VPH zou de term fraude '(...) in het licht van de complexiteit en (on)mogelijkheden van ons zorgsysteem (...) met grote terughoudendheid gebruikt moeten worden' (VPH 2013).

Bij het verweer dat de regels soms onduidelijk of onvolkomen zijn en dat dit onjuiste declaraties in de hand werkt, kunnen een paar kanttekeningen worden geplaatst. Om te beginnen is het opmerkelijk dat onduidelijke en complexe regels veelal een eenzijdig gevolg hebben, namelijk dat er meer wordt gedeclareerd dan is toegestaan. Het komt minder vaak voor dat onduidelijke regels leiden tot te lage declaraties. Het ligt verder voor de hand dat bij onduidelijkheden over declaraties opheldering wordt gevraagd bij de toezichthouder, de NZA. Dit gebeurt niet in alle gevallen. Tot slot kan worden opgemerkt dat de zorgprofessionals die verrichtingen declareren, hier veelal langdurig

ervaring mee hebben zodat zij op grond hiervan in staat moeten zijn om te bepalen wat toegestaan is en wat niet.

### **Hoe fraude in de zorg te bestrijden?**

Aandacht voor fraude in de zorg kan een afschrikwekkende werking hebben. Om deze reden is het toe te juichen dat de discussie over fraude in de zorg op gang is gekomen. Aandacht voor fraude kan echter bij burgers de indruk wekken dat er op grote schaal gesjoemeld wordt met de premies die zij elke maand verplicht afdragen voor de zorg. Dit kan het draagvlak voor het betalen van deze verplichte solidariteitsbijdragen ondermijnen. De aandacht voor fraude moet daarom gepaard gaan met overtuigende maatregelen om fraude terug te dringen. Hierbij gaat het om aanscherping en aanpassing van de regels, vergroting van de pakkans en het veranderen van de cultuur in de zorg.

De gezondheidszorg is een van de meest – zo niet de meest – gereguleerde sectoren in onze samenleving. Meer en onduidelijke regels vergroten de kans op fraude. Vereenvoudiging van de regelgeving kan daarom het frauderisico verminderen. De DBC/DOT-systematiek in de ziekenhuisbekostiging – waarbij de uitgevoerde behandelingen bij een patiënt worden samengevoegd tot een DBC/DOT-declaratiecode – is een complex en weinig transparant systeem. Meer transparantie in de wijze waarop verrichtingen en diensten worden gedeclareerd, zou de gelegenheid tot frauderen kunnen verminderen. Hetzelfde geldt voor verbetering van het declaratieverkeer: sneller en tijdiger declareren verkleint de mogelijkheid tot fraude.

Door vermindering en aanpassing van regels kan het frauderisico ook beperkt worden. Hierbij kan worden gedacht aan aanpassing van artikel 13 Zvw. Dit artikel schrijft – nogal ingewikkeld – voor dat zorgverzekeraars declaraties van niet-gecontracteerde zorgaanbieders niet volledig hoeven te vergoeden, maar dat de vergoeding van de zorgverzekeraar ook geen belemmering mag vormen voor verzekerden om van een niet-gecontracteerde zorgaanbieder gebruik te maken. Er zijn verschillende redenen waarom zorgverzekeraars niet met een zorgaanbieder willen contracteren. Een daarvan is dat de zorgaanbieder niet wordt vertrouwd. In de praktijk komt artikel 13 Zvw erop neer dat ook declaraties van zorgaanbieders die door de zorgverzekeraars niet



worden vertrouwd, of door de zorgverzekeraars worden beoordeeld als aanbieders van slechte kwaliteit of waar zorgverzekeraars om een andere reden geen contract mee willen afsluiten, tóch grotendeels vergoed moeten worden. Aanpassing van artikel 13 Zvw kan ervoor zorgen dat malafide zorgaanbieders, onbetrouwbare zorgaanbieders of zorgaanbieders van slechte kwaliteit hun declaraties niet meer vergoed krijgen.

Het verminderen van productieprikkelers in de zorg door aanpassing van de bekostigingsregels voor zorgverleners en instellingen (minder prestatiebekostiging) kan het frauderisico ook verminderen. Prestatiebeloning geeft meer mogelijkheden en prikkels voor fraude dan vaste salarissen of budgetfinanciering. Vaste salarissen en budgetten kunnen echter ook leiden tot lagere prestaties dan gewenst (waaronder het ontstaan van wachtlijsten).

De pakkans van fraudeurs in de zorg kan worden vergroot door de opsporingsintensiteit te vergroten. Uitbreiding van de controle op declaraties door zorgverzekeraars en zorgkantoren is hiervoor noodzakelijk. De nadruk ligt nu nog te veel bij het administreren en verantwoord worden van geleverde zorg en minder op het verzamelen van gegevens voor materiële controle. De pgb-verantwoording is hiervan een goed voorbeeld: veel administratieve verantwoording, maar weinig materiële controle. Meer en betere controle door slimmer gebruik van data (niet langer gericht op individuele casussen maar op ontdekking van afwijkingen van gemiddelden en patronen) zoals bijvoorbeeld door het Fraude Detectie Expertise Centrum (FDEC) is uitgevoerd op verzoek van de NZA (Kersten & Kowalczyk 2014).

De pakkans kan ook worden vergroot door patiënten meer inzicht te geven in de declaraties. Het declaratieverkeer tussen zorgverlener en zorgverzekeraar onttrekt zich nu vrijwel aan het zicht van de patiënt, terwijl de patiënt vaak goed in staat is aan te geven welke zorg geleverd is. Zowel de Tweede Kamer als de Nationale ombudsman heeft er in het verleden voor gepleit de patiënt meer inzicht te geven in de gedeclareerde kosten van behandeling.

Het aanpakken van de cultuur waarin fraude wordt goedgepraat en gebagatelliseerd, is waarschijnlijk het belangrijkste. In andere sectoren, zoals de bouw en het bankwezen, is er – mede onder druk van de buitenwereld – veel meer aandacht voor fraudebestrijding. In de zorg is het inzicht dat fraude nimmer te rechtvaardigen valt en nooit gebagatelliseerd mag worden, nog onvoldoende doorgebroken. Het verande-

ren van de cultuur begint in de opleiding. Zoals in de *Risicoanalyse fraude in de medisch specialistische zorg* ook wordt gesteld: 'Door tijdens de opleiding aandacht te besteden aan wet- en regelgeving wordt de basis gelegd voor integer declareren' (Ministerie van VWS 2013). Voor het veranderen van de cultuur in de zorg is ook een actieve inzet van de beroepsverenigingen noodzakelijk. De beroepsverenigingen dienen duidelijker dan tot nu toe uit te dragen dat fraude op geen enkele wijze getolereerd kan worden. Zij kunnen ook een rol spelen in het vergroten van de bewustwording van correct declaratiegedrag. De beroepsverenigingen zouden hun leden kunnen aansporen om collega's die het niet zo nauw nemen met de regels, hierop aan te spreken of vermoedens van fraude te melden. Zelfs als – zoals uit de meest recente NZA-rapportages blijkt – 'slechts' 1% van de declaraties jaarlijks niet correct is, gaat het om grote bedragen: 1% van de zorguitgaven is ruim € 700 miljoen. Dat kan geen bagatel worden genoemd.

## **Conclusies**

Fraude ondermijnt het draagvlak voor de solidariteit waarop het zorgstelsel is gebaseerd. Dit is een belangrijke reden om serieus werk te maken van de bestrijding van fraude in de zorg. Lange tijd zijn signalen van fraude in de zorg genegeerd. De heersende opvatting was dat 'professional' al te veel lastiggevallen werd met administratieve verplichtingen, dat controle een vorm van 'georganiseerd wantrouwen' is en niet past in een stelsel waarin de professional de ruimte moet krijgen. Hierdoor is een zeker taboe ontstaan rond fraude in de zorg. Mediaberichten over fraude en aanhoudingen van fraudeurs door de FIOD hebben duidelijk gemaakt dat het probleem van fraude in de zorg niet langer genegeerd kan worden. Uit de vaak ontkennende en afwerende reacties van zorgverleners en zorginstellingen op fraudeberichten blijkt dat een 'zero tolerance'-beleid tegenover fraude in de zorg nog lang niet overal gemeengoed is. Het is cruciaal om de cultuur waarin fraude wordt goedgepraat en gebagatelliseerd, aan te pakken.

## Literatuur

### **CIZ 2013**

CIZ, *Rapportage Onderzoek omvang upcoding gemandateerde indicatiestelling en aanbevelingen*, Amsterdam: Centraal Indicatieorgaan Zorg, 2013.

### **FBI 2014**

FBI, *Rooting out health care fraud is central to the well-being of both our citizens and the overall community*, [www.fbi.gov/about-us/investigate/white\\_collar/health-care-fraud](http://www.fbi.gov/about-us/investigate/white_collar/health-care-fraud).

### **Gee e.a. 2011**

J. Gee, M. Button & G. Brooks, *The financial cost of healthcare fraud: what data from around the world shows*, Center for counter Fraud Studies, University of Portsmouth 2011.

### **Hussain 2014**

M. Hussain, *Corporate Fraud*, London: Bloomsbury Publishing 2014.

### **Hyman 2001**

D. Hyman, 'Health care fraud and abuse: market change, social norms, and the trust 'reposed in the workmen'', *Journal of Legal Studies* (30) 2001, p. 531-567.

### **Kassem & Higson 2012**

R. Kassem & A. Higson, 'The new fraud triangle model', *Journal of Emerging Trends in Economics and Management Sciences* (3) 2012-3, p. 191-195.

### **Kersten & Kowalczyk 2014**

Kersten, H. & W. Kowalczyk, *Onregelmatigheden in declaratiebestanden bij huisartsen, mond-zorg, farmacie en GGZ*, Fraude Detectie Expertise Centrum, 2014.

### **Ministerie van VWS 2013**

Ministerie van VWS, *Risicoanalyse fraude in de medisch specialistische zorg*, *Conceptrapport*, Den Haag 2013.

### **NZA 2013**

NZA, *Rapport onderzoek zorgfraude: Tussenrapport*, Nederlandse Zorgautoriteit 2013.

### **NZA 2014**

NZA, *Rapport onderzoek zorgfraude: Tussenrapport (update)*, Nederlandse Zorgautoriteit 2014.

### **SCP 2012**

SCP, *Meebetalen aan de zorg: Nederlanders over solidariteit en betaalbaarheid van de zorg*, Sociaal en Cultureel Planbureau 2012.

### **Van der Veen & Groenendijk 2003**

R. van der Veen & N. Groenendijk, *Frauderisico-analyse Gezondheidszorg*, *Eindrappport*, Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie, Universiteit Twente 2003.

### **VPH 2013**

VPH, *Open brief aan Schippers over zorgfraude*, 2013.

# Het bestrijden van uitkeringsfraude: mogelijkheden en moeilijkheden

*M. Fenger en W. Voorberg\**

De bestrijding van uitkeringsfraude staat sinds een aantal jaren hoog op de politieke agenda. Voormalig minister Kamp van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelde in zijn 'fraudebrief' van 10 maart 2011 dat fraudebestrijding een cruciaal onderdeel is van het behouden van draagvlak voor sociale voorzieningen. 'Beschamen van vertrouwen dient, omdat het de maatschappelijke solidariteit ondergraaft, niet lichtvaardig te worden bejegend' en 'misbruik van voorzieningen staat haaks op maatschappelijke solidariteit' (Minister van SZW 2011). Toch is het beleid gericht op fraudebestrijding niet onomstreden. Zowel links als rechts van het politieke spectrum zijn geluiden te horen dat het beleid misschien wat is doorgeslagen. Ter illustratie hiervan: op 7 november 2013 kopte *De Telegraaf*: 'Genadeloze Fraudewet ruïneert levens'.

Daarnaast is er in de media veel aandacht voor verschillen tussen gemeenten bij de uitvoering van het fraudebeleid. Dat betreft zowel de preventie, als de opsporing, de sanctionering en de terugvordering (Inspectie SZW 2013).<sup>1</sup> Dit artikel richt zich op de rol van gemeenten bij het opsporen van uitkeringsfraude. Wij geven een handreiking om verschillen in resultaten tussen gemeenten op te sporen en bespreken enkele bouwstenen voor de vormgeving van succesvolle fraudebestrijding op gemeentelijk niveau.

\* Dr. Menno Fenger is universitair hoofddocent aan de opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. William Voorberg MSc is promovendus aan de opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Deze bijdrage is deels gebaseerd op hun boek *Uitkeringsfraude in perspectief* (Boom Lemma uitgevers 2013).

1 Zie ook RTL Nieuws 22 februari 2014, *Miljoenen euro's onterechte bijstand*, [www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/miljoenen-euros-onterechte-bijstand](http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/miljoenen-euros-onterechte-bijstand) (geraadpleegd op 20 mei 2014).

## Wat is uitkeringsfraude?

Een formele definitie van uitkeringsfraude wordt gegeven door het Openbaar Ministerie, dat uitkeringsfraude definieert als 'het verstrekken van onjuiste en/of onvolledige gegevens, dan wel het verzwijgen of niet (tijdig) verstrekken van, voor de bepaling van het recht op uitkering en de duur en hoogte van de uitkering relevante gegevens, met als gevolg dat een uitkering geheel of ten dele ten onrechte wordt verstrekt' (Openbaar Ministerie 2008). Op het terrein van de sociale zekerheid zijn het met name gemeenten, het UWV en de Sociale Verzekeringsbank die geconfronteerd worden met uitkeringsfraude. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet Werk en bijstand, het UWV komt met name fraudegevallen tegen rond de Werkloosheidswet (WW) en de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA), en de SVB wordt met name met fraude geconfronteerd in de AOW en in mindere mate bij de uitvoering van de kinderbijslagwet. Binnen deze regelingen komen de volgende zes vormen van fraude het meest frequent voor (Brummelkamp e.a. 2010):

1. *Witte fraude* – Witte fraude ontstaat wanneer zich bij de klant situaties voordoen die elders worden geregistreerd en die relevant zijn voor het recht op uitkering, maar die door de klant niet worden doorgegeven aan de bevoegde instanties. Witte fraude in het kader van de WWB betekent vaak dat de klant (weer) is gaan werken, maar hij dit (nog) niet heeft doorgegeven aan de gemeente.
2. *Zwarte fraude* – In dit geval verricht een klant naast zijn uitkering toch betaalde werkzaamheden. Deze werkzaamheden geeft hij niet op bij de uitkerende instanties, noch wordt er loonbelasting betaald.
3. *Inkomensfraude* – Van inkomensfraude is sprake indien de uitkeringsgerechtigde in het kader van de AOW de uitkerende instantie onjuist informeert over het inkomen van zijn of haar jongere, nog werkende partner. Hierdoor ontvangt de fraudeur ten onrechte toeslag.
4. *Woonvormfraude* – Waarschijnlijk de meest voorkomende vorm van fraude is samenwoonfraude. Hiervan is sprake wanneer de klant heeft aangegeven een eenpersoonshuishouden te hebben, maar er in werkelijkheid sprake is van een gemeenschappelijke huishouding.
5. *Domiciliefraude* – Domiciliefraude houdt in dat de klant niet woonachtig is in de gemeente waar de uitkering wordt verstrekt. Dit is bij-

voorbeeld het geval wanneer de klant is gaan samenwonen in een andere gemeente zonder dit te hebben opgegeven aan de gemeente.

6. *Vermogensfraude* – Vermogensfraude wordt gepleegd als de klant in bezit is van eigen vermogen (spaargeld, residentie in binnen- of buitenland) en dat niet heeft opgegeven aan de uitkerende instanties.

Gegeven deze zes vormen van fraude rijst de vraag om hoeveel fraudeurs het dan gaat en hoeveel geld er dan wel gefraudeerd wordt. In de volgende paragraaf gaan we hierop in.

### **De omvang van uitkeringsfraude**

Het creëren van een betrouwbaar beeld van de omvang van uitkeringsfraude in de afgelopen jaren in Nederland is geen eenvoudige opgave. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te dragen. In de eerste plaats constateerde het CBS in 2009 dat gemeenten lang niet altijd vergelijkbare of betrouwbare gegevens aan het CBS leveren. Het CBS levert daarom sinds 2009 geen statistieken meer over de fraude in Nederland (Ministerie van SZW 2010, p. 38 en 72). Daarnaast wordt het gebrek aan betrouwbare cijfers veroorzaakt door voortdurende reorganisaties. Zo was het GAK tot 2002 verantwoordelijk voor de administratie van de WAO, WW en de Ziektewet. In 2002 is het GAK echter opgegaan in het UWV.

In de tweede plaats zijn sinds 1 januari 2012 de werkzaamheden van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), de Arbeidsinspectie (AI) en de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) samengegaan in één organisatie: de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hierdoor zijn sommige werkzaamheden gebundeld en andere weer uitbesteed. Dit leidt onder andere tot verandering in capaciteit om fraude te bestrijden en verandering in organisatorische accenten (bijvoorbeeld verschuiving van repressie naar preventie of andersom).

In de derde plaats worden ook de regelingen zelf voortdurend aangepast. Zo is de Algemene bijstandswet in 2004 vervangen door de Wet Werk en bijstand. Hiermee is bijvoorbeeld het recht voor jongeren tot 27 jaar op een uitkering vervallen en worden strengere maatregelen gehanteerd om het klantenbestand 'schoon' te houden. Daarnaast is de huishoudtoets ingevoegd en inmiddels ook weer opgeschort: deze huishoudtoets hield in dat het ontvangen van meerdere uitkeringen

binnen één huishouden zonder dat er formeel sprake was van samenwonen, werd aangepakt. Deze verschuivingen maken dat in sommige gevallen regels worden aangescherpt (en dus makkelijker te overtreden) of komen te vervallen. Dit impliceert echter ook dat cijfers over de omvang van de fraude en het succes van fraudebestrijding van jaar tot jaar nauwelijks vergelijkbaar zijn.

Deze drie elementen zorgen ervoor dat het fraudebestand verschilt van jaar tot jaar. Tegen deze achtergrond van beperkte beschikbaarheid van betrouwbare gegevens hebben wij een poging gedaan om een valide inschatting te maken hoeveel euro er per gemeente wordt gefraudeerd en in hoeverre de aanpak die gemeenten hier tegenover stellen, positieve resultaten oplevert.

Er zijn veel factoren van invloed op de omvang van fraude in een gemeente. In de eerste plaats is er een groep van min of meer objectieve kenmerken van invloed op de omvang van fraude, zoals de kenmerken van de doelgroep van uitkeringsgerechtigden in een gemeente, de kenmerken van de arbeidsmarkt in een gemeente en de kenmerken van de woningmarkt in de gemeente. In de tweede plaats is het preventiebeleid van een gemeente van belang voor de omvang van de fraude: naarmate een gemeente meer klanten aan de poort tegenhoudt, zal het aantal fraudegevallen lager zijn. In de derde plaats is uiteraard het opsporingsbeleid van een gemeente van grote invloed op het aantal opgespoorde fraudegevallen. De eerste twee factoren zijn met name gericht zijn op het aantal potentiële fraudegevallen, de derde factor gaat om het aantal daadwerkelijk opgespoorde gevallen. Die zaken staan met elkaar in verbinding: in een gemeente met relatief veel potentiële fraudegevallen kost het relatief weinig moeite om fraudegevallen op te sporen, en omgekeerd. Recent, betrouwbaar onderzoek naar de omvang van de potentiële fraude ontbreekt. De meest recente data zijn uit het jaar 2006 (zie tabel 1), gebaseerd op onderzoek dat door de Universiteit Utrecht is uitgevoerd (Van der Heijden e.a. 2005; Van Gils e.a. 2007). In 2005 gaf 6% van de bijstandsgerechtigden aan af en toe zwart te werken, terwijl in 2005 bij 0,5% van de bijstandsgerechtigden fraude door zwart werken is geconstateerd. Meer recente data zijn helaas niet beschikbaar, dus zullen we voor de ontwikkeling van een kwantitatieve methode onze toevlucht moeten nemen tot de daadwerkelijk geconstateerde fraude.

**Tabel 1** Aard fraude in procenten

<b>Overtreding</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2004</b>	<b>2006</b>
	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>
<i>Inkomsten uit arbeid</i>				
Kleinere klusjes voor geldelijke vergoeding	30	25	28	14
Baan of uitzendwerk naast uitkering	10	2	0	0
Zwart werk naast uitkering	17	15	13	6
<i>Medewerkingsverplichting</i>				
Passend werk afwijzen	20	18	12	4
Weinig solliciteren	49	40	43	29
<i>Informatieve verplichting</i>				
Inkomsten naast uitkering	13	12	8	10
Vermogen	12	10	7	7
Waardevolle bezittingen	8	3	6	5
Woonsituatie/samenstelling huishouding	6	5	6	3

Bron: Van der Heijden e.a. 2005, p. 10; Van Gils e.a. 2007, p. 2

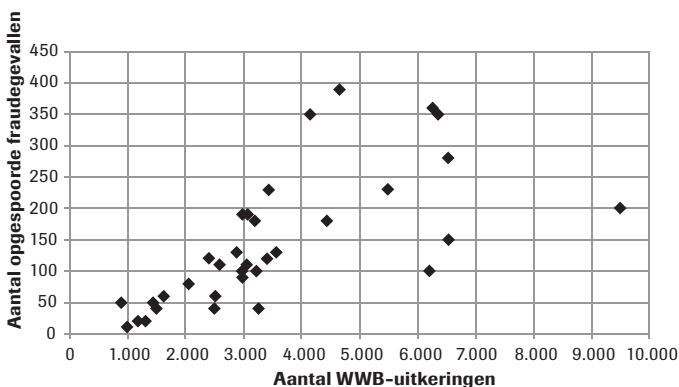
Hoewel deze gegevens relatief gedateerd zijn, is de trend onmiskenbaar: het aantal mensen dat aangeeft fraude te plegen, daalt op alle onderdelen. Tegen de achtergrond van de huidige aandacht voor uitkeringsfraude en de verdere intensivering ervan sinds 2006 ligt het voor de hand om aan te nemen dat deze cijfers bij gelijkblijvende omstandigheden verder zouden zijn gedaald. De invloed van de economische crisis hierop is echter onduidelijk, dus we kunnen geen harde uitspraken doen over de ontwikkeling van het aantal fraudegevallen sinds 2006.

Onlangs is het CBS gestart met de publicatie van een voortzetting van de oude fraudestatistiek, nu onder de noemer 'bijstandsvorderingen'.<sup>2</sup> Hierin worden per 1 januari 2013 vastgestelde fraudezaken, boetezaken, fraudevorderingen en boetevorderingen per gemeente gepubliceerd. Deze statistiek is nog in ontwikkeling, maar de gegevens tot 1 september 2013 zijn cumulatief beschikbaar. Dit geeft ons de mogelijkheid om globaal zicht te krijgen op de verschillen in uitvoering van het fraudebeleid tussen gemeenten. Figuur 1 geeft een overzicht van het aantal nieuwe fraudevorderingen voor 34 gemeenten (de G37

2 Dit onderdeel is gebaseerd op Fenger & Maan (2014).



**Figuur 1** Relatie tussen het aantal bijstandsuitkeringen en aantal opgespoorde fraudegevallen



Bron: CBS Statline (eigen bewerking)

minus de drie grootste gemeenten om vertekening van de analyse te voorkomen) in relatie tot het aantal bijstandsuitkeringen per 1 januari 2012.

Wat opvalt, is dat er een vrijwel lineaire relatie bestaat tussen het aantal bijstandsuitkeringen en het aantal opgespoorde fraudegevallen (zie figuur 1). Dit betekent dat er weliswaar verschillen tussen gemeenten kunnen bestaan in de omvang van de fraude, maar dat de gemiddelde fraude per uitkeringsontvanger ongeveer hetzelfde is. Met andere woorden: als we weten hoe groot de bijstandspopulatie in een gemeente is, kunnen we met een redelijke mate van zekerheid voorspellen hoeveel fraudegevallen die gemeente in de eerste negen maanden van 2013 geconstateerd zal hebben.

Het bovenstaande betekent dat wij dus een model kunnen ontwikkelen waarin het aantal opgespoorde fraudegevallen de afhankelijke variabele is, en het aantal bijstandsgerechtigden de onafhankelijke variabele. Dit model blijkt 44% van de variantie te verklaren. Het deel dat niet verklaard kan worden uit het aantal bijstandsgerechtigden, heeft in onze ogen te maken met specifieke kenmerken van gemeenten. Deels gaat dat om factoren die gemeenten niet kunnen beïnvloeden, zoals de samenstelling van de bevolking, de structuur van de werkgelegenheid en het aanwezige opleidings- en huizenaanbod.

Deels ook heeft dit in onze ogen te maken met de wijze waarop het fraudebeleid wordt uitgevoerd.<sup>3</sup>

Met dit model kunnen wij de afwijkingen tussen het voorspelde aantal opgespoorde fraudegevallen en het daadwerkelijk aantal opgespoorde fraudegevallen in kaart brengen. Om de omvang van deze verschillen in financiële consequenties uit te drukken hebben wij ter indicatie de afwijkingen ten opzichte van het model ook vertaald naar mogelijke gevolgen voor de gemeentelijke begrotingen. In de eerste negen maanden van 2013 hebben alle Nederlandse gemeenten tezamen 14.400 fraudegevallen opgespoord, met een totaal benadelingsbedrag van € 44,1 miljoen. Omdat individuele gevallen een nogal vertekend beeld kunnen geven, hebben wij ervoor gekozen een gemiddeld benadelingsbedrag per fraudegeval te hanteren voor onze analyse. Dat bedrag is (op grond van bovenstaande gegevens) € 3.062,50 per geval. In tabel 2 zien we de resultaten van deze analyse.

In deze tabel zien we dus een grote variatie per gemeente. De gemeente die het beste scoort op basis van het model, slaagt erin ruim € 600.000 meer op te sporen dan wanneer deze gemeente volgens het gemiddelde zou scoren. De gemeenten met een negatief saldo sporen minder fraudegevallen op dan het gemiddelde, met als koploper een gemeente die bijna € 500.000 minder opspoort dan verwacht. Van de 34 gemeenten doen 14 het beter dan verwacht en 20 minder goed dan verwacht op grond van het model.

### **Effectieve handhaving**

Het verschil tussen gemeentelijke resultaten kan in onze ogen deels worden verklaard door de grote verschillen in de wijze van handhaving en de vormgeving van preventie. Gemeenten vertonen een grote variatie in hun perspectieven op fraude, de vormgeving van het beleid, de resultaten en de monitoring en evaluatie van het fraudebeleid. Op basis van exploratief onderzoek<sup>4</sup> naar de vormgeving en uitvoering van het gemeentelijke beleid hebben wij een aantal 'bouwstenen' geïnterviewd die volgens verschillende betrokkenen bijdragen aan effectieve fraudebestrijding. Jammer genoeg zijn wij niet in staat deze kenmerken te koppelen aan de prestaties van gemeenten. Door de

3 De modelkenmerken zijn als volgt:  $R=0.667$ ;  $R^2=0.445$ ; significantie  $> 99.9\%$ .

4 Dit onderzoek bestond uit zes casestudies in gemeenten (zie Fengler & Voorberg 2013).

**Tabel 2**      **Geschatte totale kosten/opbrengsten per gemeente**

<b>Gemeente</b>	<b>Aantal opgespoorde fraudegevallen</b>	<b>Voorspeld op basis van model</b>	<b>Vershil</b>	<b>Omgerekend naar euro's</b>
1	390	184	206	630.875.00
2	350	166	184	563.500.00
3	360	241	119	364.437.50
4	350	245	105	321.562.50
5	230	141	89	272.562.50
6	190	124	66	202.125.00
7	190	127	63	192.937.50
8	180	132	48	147.000.00
9	280	251	29	88.812.50
10	120	103	17	52.062.50
11	230	214	16	49.000.00
12	130	121	9	27.562.50
13	180	176	4	12.250.00
14	50	49	1	3.062.50
15	110	110	0	0.00
16	80	91	-11	-33.687.50
17	130	145	-15	-45.937.50
18	60	76	-16	-49.000.00
19	110	127	-17	-52.062.50
20	50	69	-19	-58.187.50
21	120	140	-20	-61.250.00
22	100	124	-24	-73.500.00
23	40	71	-31	-94.937.50
24	100	133	-33	-101.062.50
25	90	124	-34	-104.125.00
26	20	60	-40	-122.500.00
27	10	53	-43	-131.687.50
28	20	64	-44	-134.750.00
29	60	108	-48	-147.000.00
30	40	107	-67	-205.187.50
31	40	134	-74	-226.625.00
32	150	251	-99	-303.187.50
33	100	240	-140	-428.750.00
34	200	357	-157	-480.812.50

beschikbaarheid van de nieuwe data die in het bovenstaande zijn gebruikt, zou een dergelijk toetsend onderzoek op dit moment wel tot de mogelijkheden behoren en wenselijk zijn.

### 1. Effectieve indicatiestelling

Handhaving is lang niet alleen voorbehouden aan consultants handhaving en sociaal rechercheurs, maar aan iedereen die direct contact heeft met klanten. Kern is dat iedereen die te maken heeft met klanten, de signalen kan identificeren die kunnen wijzen op mogelijk misbruik. Bijna alle gemeenten die door ons onderzocht zijn, voeren jaarlijks een aantal projecten uit waarin extra aandacht wordt geschonken aan een specifiek soort signaal. Voorbeelden zijn het hebben van bedrijfswagens en zwartwerken in de horeca.

### 2. Fraude-alertheid verweven in de organisatie van de sociale dienst

Fraude-alertheid wordt gezien als een van de belangrijkste punten om handhaving en fraudebestrijding effectief te maken. Fraude-alertheid dient door de organisatie te worden verweven, en elke werknemer die in direct contact staat met de klant, dient alert te zijn op fraudesignalen. In onze casestudies zijn we verschillende manieren tegengekomen waarop getracht wordt de fraudealertheid te vergroten:

#### a. *Het werken met risicoprofielen*

Sommige gemeenten hebben nadrukkelijk gekozen voor het werken met uitgebreide en geavanceerde risicoprofielen. Met het oog op fraudealertheid is hiermee beoogd om het voor medewerkers bij wie handhaving van origine niet in het takenpakket zit, makkelijk te maken om fraudesignalen te kunnen herkennen. Daarentegen moet gezegd worden dat andere gemeenten heel bewust kiezen om juist geen gebruik te maken van vaststaande risicoprofielen. De argumentatie hiervoor is dat het een 'illusie' is om te denken dat je uit systemen een uniform profiel kunt destilleren. Systemen gaan over algemeenheden en het individu past daar lang niet altijd in.

#### b. *Geven van trainingen en cursussen rondom fraudealertheid*

In sommige gemeenten wordt getracht om de fraudealertheid te vergroten door een (video)cursus aan te bieden aan de medewerkers van andere afdelingen dan handhaving. In deze video wordt

een fictieve klantsituatie voorgespiegeld waarin verschillende fraudesignalen te ontdekken zijn. Aan de hand van deze video wordt getracht om werknemers van andere afdelingen bewust te maken van fraudesignalen.

c. *Digitale fraudealertheid: bestandskoppeling*

Er komen veel meer fraudesignalen binnen dan gemeenten kunnen afhandelen. Om de waarde van deze signalen in te schatten en ze te verbinden aan andere gegevens 'verrijken' gemeenten de signalen met gegevens vanuit verschillende databases (het GBA, RDW, bankgegevens e.d.). De manier waarop deze signalen 'verrijkt' worden, verschilt per gemeente. Sommige gemeenten hebben specifieke organisatieonderdelen opgericht om de gegevens te verrijken, zoals een inlichtingenbureau of een speciaal team.

d. *Meldpunt/kliklijn*

In het verlengde van het voorgaande hebben gemeenten het op verschillende wijze mogelijk gemaakt voor burgers om meldingen te doen van misbruik. Dit kan veelal online via een digitaal meldpunt. Hier kunnen burgers (anoniem) uitkeringsfraude melden door het invullen van een webformulier. Ook telefonisch kan er melding worden gedaan van eventuele fraude. De meeste gemeenten hebben aparte afdelingen voor het aannemen van telefonische meldingen, omdat deze de mogelijkheid hebben tot doorvragen, en dat is een belangrijk voordeel ten opzichte van de online meldingen. Hoe gedetailleerder de omschrijving van de fraude, hoe groter de kans dat het betrokken team handhaving ook daadwerkelijk op basis van de melding een onderzoek kan instellen.

3. Het kennen van klanten

Het belang van het kennen van de klant wordt door alle respondenten die wij gesproken hebben onderschreven. Met betrekking tot handhaving is het kennen van de klant van belang om bij fraudesignalen een gevalideerde inschatting te kunnen maken. Dit kan op verschillende manieren:

a. *Houd 'harde' gegevens bij*

Harde gegevens zijn gegevens die een klant meestal nu al wettelijk verplicht aan de sociale dienst moet doorgeven. Het gaat hier

bijvoorbeeld om zijn leefsituatie, werkzame leven en het bezit van een eigen woning. Hierbij hoort ook of een klant al bekend is met de procedures en de protocollen van de sociale dienst. Van belang is om op de hoogte te blijven van eventuele wijzigingen in deze gegevens.

b. *Houd 'zachte' gegevens bij*

Bij zachte gegevens gaat het veel meer om het kennen van de situatie van de klant in bredere zin. Is er sprake van verzachtende omstandigheden voor de fraude? Hoeveel verantwoordelijkheid kan een klant dragen? Bij dit soort 'zachte' gegevens gaat het meer om of de klant vaak ziek is en om wat voor ziekte het dan gaat, of dat de klant zorgende taken heeft voor bijvoorbeeld een moeder of vader. Hierbij gaat het dus meer om het maken van een inschatting welke interventie passend is in de situatie van de klant. Wanneer bijvoorbeeld een sanctie alleen maar als gevolg heeft dat de klant verder in de problemen komt, is het misschien beter om een alternatieve interventie in te zetten.

c. *Combineer 'harde' en 'zachte' gegevens*

Een goed voorbeeld van de combinatie van harde en zachte gegevens kan het transportmiddel van de klant vormen. Een klant die elke keer bij de sociale dienst door dezelfde auto wordt afgezet, kan een signaal zijn. Dan is het van belang om te weten of de klant een auto en/of een partner heeft en wat voor auto/partner. Hierbij hoeft zowel het 'zachte' signaal (klant komt met de auto) als het 'harde' signaal (autobezit klant) geen indicatie te zijn voor fraude. De combinatie van deze twee kan echter wel op fraude duiden. Een klant die elke keer door dezelfde auto wordt afgezet en niet bekend staat als autobezitter, heeft mogelijk niet opgegeven dat hij in het bezit is van een auto, of het is een indicatie voor een mogelijke samenwoonsituatie.

4. Korte lijnen in de sociale dienst

Met het hebben van korte organisatielijnen dient de drempel voor consulenten en coaches om melding te maken of advies in te winnen bij het team handhaving verlaagd te worden. Dit kan op verschillende manieren:

a. *Het instellen van een bedieningsstructuur*

In ons onderzoek werd in één gemeente nadrukkelijk gezegd dat de fraudebestrijding is ingericht ter ondersteuning van de consulenten. Handhaving dient een van de hoofdstrategieën te zijn om je doelgroep te bepalen. Derhalve dienen fraudebestrijding en handhaving vooral facilitair te zijn. Aan korte lijnen binnen de organisatie is hier organisatorisch vormgegeven door een zogenaamde 'bedieningsstructuur' op te richten. Dit betekent dat elke afdeling van de gemeente één vast aanspreekpunt heeft van het team fraudebestrijding. Deze persoon is minimaal één dag fysiek aanwezig op de afdeling. Medewerkers dienen zo veel mogelijk af te handelen via korte, verbale lijnen, dus zo min mogelijk met formulieren en e-mail.

b. *Handhavers aan de voorkant van de handhavingketen*

In verschillende gemeenten hebben we waargenomen dat handhavers fysiek aanwezig zijn aan de voorkant van de handhavingketen. In sommige gemeenten betekent dit dat handhavers aanwezig zijn bij de 'poort'. Wanneer (nieuwe) klanten aan de balie komen om een aanvraag te doen voor een uitkering, dan zijn er handhavers ter plekke aanwezig om mee te kijken en te ondersteunen bij eventuele fraudesignalen.

In andere gemeenten zijn handhavers aanwezig bij het intakegesprek voor een uitkering tussen de klant en de consulent. Het verplaatsen van handhavers naar de voorkant van de keten dient verschillende doelen. Allereerst wordt het proces 'verzwaard'. Wanneer iemand een verhoogd risico heeft op fraude, wordt de uitkering óf niet toegekend, óf toegekend onder extra voorwaarden. Daarnaast brengen handhavers hiermee de handhavingsexpertise mee naar de voorkant. Door gezamenlijk op te treden met inkomensconsulenten en werkcoaches kan er een uitruil van expertise plaatsvinden. Verder zijn er vaak handhavers aanwezig als 'vraagbaak' voor collega's. Hierdoor wordt voor inkomensconsulenten en werkcoaches de drempel verkleind om de consulent handhaving te benaderen.

## Tot slot

In deze bijdrage hebben wij een kort overzicht gegeven van de aard en achtergronden van uitkeringsfraude en hebben wij stilgestaan bij de grote variatie in de wijze waarop gemeenten vorm geven aan het beleid, gericht op de bestrijding van uitkeringsfraude. Daarbij lijkt het erop dat deze verschillen ook grote invloed hebben op de uitkomsten van het beleid in termen van opgespoorde fraude.

Wat uit deze bijdrage echter ook duidelijk wordt, is dat de aanwezige informatie over de uitkomsten, achtergronden van fraudeurs, omvang van de fraude enzovoort in schril contrast staat met het belang dat wordt gehecht aan fraudebestrijding. Er zijn weinig systematische evaluaties van fraudebestrijdingsprojecten en -programma's, er wordt nog altijd getwijfeld aan de betrouwbaarheid van de cijfers die gemeenten aanleveren, en recent onderzoek naar het aantal fraudeurs ontbreekt. Vandaar dat wij pleiten voor de opbouw van systematische kennis over uitkeringsfraude. Meer nog dan verdere aanscherping van de boetes en sancties, het verder inperken van de gemeentelijke beleidsvrijheid of het verder verruimen van de bevoegdheden van gemeenten voor de inzet van opsporingsmiddelen, is de ontwikkeling van een kennisinfrastructuur van belang voor de vormgeving van effectieve bestrijding van uitkeringsfraude.

## Literatuur

### **Brummelkamp e.a. 2010**

G. Brummelkamp, A. Kerckhaert & M. Engelen, *Wat beweegt de fraudeur? Motieven achter fraude met sociale zekerheid*, Zoetermeer: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2010

### **Fenger & Voorberg 2013**

M. Fenger & W. Voorberg, *Uitkeringsfraude in perspectief*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

### **Fenger & Maan 2014**

M. Fenger & X.W. Maan, *Hoogwaardig handhaven in de praktijk*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam (nog te verschijnen).

### **Van Gils e.a. 2007**

G. van Gils, L. Frank & P.G.M. van der Heijden, *Regelovertreding in de WAO, WW en WWB in 2006*, Werkdocumenten, nr. 387, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.



**Van der Heijden e.a. 2005**

P.G.M. van der Heijden, G. van Gils, & O. Laudy, *Regelovertreding in de WAO, WW en ABW/WWB in 2004 (vergeleken met de jaren 2000 en 2002)*, Werkdocumenten, nr. 347, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

**Inspectie SZW 2013**

Inspectie SZW, *Over signaal, sanctie en incasso. Rapportage over het afwikkelen van fraude-signalen en de oplegging en de inning van boetes en terugverderingen door gemeenten, UWV en de SVB*, Den Haag: Ministerie van SZW.

**Minister van SZW 2011**

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Aanpak fraude*, Den Haag, 10 maart 2011.

**Ministerie van SZW 2010**

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Integrale Rapportage Handhaving 2010*, Den Haag, 2010.

**Openbaar Ministerie 2008**

Openbaar Ministerie, *Aanwijzing sociale zekerheidsfraude, aanwijzing i.d.z.v. artikel 130 lid 4 Wet RO*, [www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht/fraude/@155210/aanwijzing-sociale](http://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht/fraude/@155210/aanwijzing-sociale) (geraadpleegd op 29 juni 2013).

## Summaries

*Justitiële verkenningen* (Judicial explorations) is published six times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Security and Justice in cooperation with Boom Lemma uitgevers. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section Summaries contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (no. 3, 2014) is *Fraud*.

### **Capitalist banks as criminal enterprises**

*D.O. Friedrichs*

The central thesis of this article is that the structure of the present financial system, its culture, and its collective practices and policies are fundamentally criminal and criminogenic. The harms emanating from this financial system are exponentially greater than those emanating from the disadvantaged environments that generate a disproportionate percentage of conventional crime. Accordingly, on various levels, there is much at stake in more fully and directly recognizing and identifying many core policies and practices of the financial system for what they are: crimes on a very large scale.

### **Three driving forces of business crime. An empirical study of fraud in small and medium sized enterprises**

*G.W. Brummelkamp, W. Huisman and T. Flikweert*

This article gives a report of an empirical study on business crime among small and medium sized enterprises (< 250 employees). The researchers examined 37 cases of business crime by interviewing the entrepreneurs. They were asked how the offence occurred, about their personal stake and their reflections on the interests that were impaired. Although the concept of business crime covers a huge amount of unlawful actions committed with various intentions, in the end there are three main driving forces: control, opportunity and motivation. Control refers to the entrepreneurs' professionalism and ability to bring business processes – that can be rather complex – in line with regulations. Opportunity refers to the economic interest c.q. the (opportunity) costs of compliance. Motivation refers to the entre-

preneurs' perception of responsibility toward direct stakeholders and social values.

### **Patterns in the criminal career development of white-collar offenders**

*J.H.R. van Onna*

Both white-collar research and law enforcement tend to focus on the circumstances surrounding the white-collar offence and pay less attention to the background of the offender. Research shows that white-collar offenders are a heterogeneous group and that different development pathways and offender profiles can be identified. For many offenders the offence appears to be an isolated occurrence in norm conform lives, for others patterns in offending can be distinguished. For some this is a diverse and long criminal career, others display a mix of norm conform and deviant behaviour. After briefly exploring if an underlying tendency for deviant and risk full behaviour may characterise white-collar offenders and how this may interact with opportunities for white-collar crime, the significance of these findings for law enforcement is discussed.

### **Bankruptcy fraud: a persistent phenomenon. Plea for a preventive approach**

*F. Kemp*

In the Netherlands new criminal law measures will be introduced to prevent and combat bankruptcy fraud. In this article the author argues that the emphasis on criminal law measures is not sufficient to effectively tackle the phenomenon of bankruptcy fraud because prosecution and punishment always occur after the damage is done. What is needed is an integrated approach realising preventive measures, such as tools to detect fraud at an early stage. Fraud is, after all, characterised by typical behaviour that throws up digital red flags. After detecting those red flags subsequent action can be taken to stop the fraud. Also modernising the Trade Register would contribute considerably to the protection of creditors.

### **If you notice that no one notices. On science fraud**

*C.J.M. Schuyt*

In this article the author deals with some issues concerning fraud in science. First, he wonders if this is a new phenomenon. After exploring

the definition of scientific fraud he sets the inquiry to the prevalence of this phenomenon. Various recent science fraud cases are discussed, as well as possible explanations for science fraud. Finally, the author formulates a criminological-oriented hypothetical explanation, which opposes frequently heard explanations dealing with contemporary problems in the universities, such as the publication pressure.

### **The causes of fraud in the health care sector**

*W. Groot and H. Maassen van den Brink*

Health care fraud and abuse has long been ignored or downplayed in the Netherlands. Increased media attention has put the issue more on the agenda. Health care fraud can erode the willingness to pay the compulsory contributions for health care among the population. Exact figures on health care fraud are still unavailable, although examples of fraudulent behavior are manifold. The risk of health care fraud is high due to the complexity and lack of transparency of the reimbursement system, the autonomy of the health care professional, the lack of adequate control, governance and attention for compliance in health care. What is needed to combat fraud in health care is a 'zero tolerance' policy. For this more attention to compliance and a change in the culture that ignores and condones fraud in health care are necessary.

### **Fighting fraud with social assistance benefits: possibilities and difficulties**

*M. Fenger and W. Voorberg*

This article focuses on the role of local municipalities in detecting and sanctioning benefit fraud, specifically fraud with social assistance benefits. Since the early 2000's, the government's attention for benefit fraud has been increased, resulting in the strengthening of the tasks and responsibilities of local municipalities in combatting and detecting fraud. There are indications that this has been successful: there is an increase in detection and the number of people that claims to offend the rules is decreasing. However, there is a significant amount of variety between municipalities in their performance with this regard. The authors argue that these differences are related to the design and implementation of local policies concerning the detection of benefit fraud. They offer several recommendations for more effective policies at the local level. These recommendations include a bet-

ter use of available data and knowledge about the background of offenders and social assistance recipients.



De volgende websites hebben betrekking op het thema van dit nummer van *Justitiële verkenningen*. De informatie is ook te raadplegen op de website van het WODC, [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl), door te klikken op 'publicaties' en 'Justitiële verkenningen'.

**<http://tegenlicht.vpro.nl/nieuws/2012/februari/Goldman-Sachs-in-NL.html>**

Webpagina van VPRO's *Tegenlicht* met informatie over het opereren van de bank Goldman Sachs en over tal van financiële constructies en producten.

**[www.ftm.nl/exclusive/zonder-bonus-een-betere-bank](http://www.ftm.nl/exclusive/zonder-bonus-een-betere-bank)**

Discussie en informatie over bonussen op de site van *Follow the Money*.

**[www.ondernemerschap.nl](http://www.ondernemerschap.nl)**

Kennissite over het mkb en ondernemerschap.

**[www.om.nl](http://www.om.nl)**

Het rapport *Risico's op fraude waardoor de overheid wordt benadeeld* op de site van het Openbaar Ministerie.

**[www.knb.nl/dossier/faillissementsfraude](http://www.knb.nl/dossier/faillissementsfraude)**

Een dossier over faillissementsfraude op de site van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie.

**[www.bis.gov.uk/insolvency](http://www.bis.gov.uk/insolvency)**

Website van de Britse Insolvency Service.

**[www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/10/22/memorie-van-toelichting.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/10/22/memorie-van-toelichting.html)**

Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Continuïteit Ondernemingen.

**[www.zn.nl/concept/beleidsthemas/kenniscentrum-fraudebeheersing](http://www.zn.nl/concept/beleidsthemas/kenniscentrum-fraudebeheersing)**

Het kenniscentrum fraudebeheersing is een initiatief van Zorgverzekeraars Nederland.

**[http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/index\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_nl.htm)**

Website van OLAF, het Europees Bureau voor fraudebestrijding.

**[www.nza.nl](http://www.nza.nl)**

Website van de Nederlandse Zorgautoriteit.

**[www.tweedekamer.nl/vergaderingen/commissievergaderingen/details/index.jsp?id=2013A04711](http://www.tweedekamer.nl/vergaderingen/commissievergaderingen/details/index.jsp?id=2013A04711)**

Brief van de regering naar aanleiding van de rapportage van het Centraal Indicatieorgaan Zorg over de omvang van *upcoding*.

**[www.knaw.nl/nl/thematisch/ethiek/wetenschappelijke-integriteit](http://www.knaw.nl/nl/thematisch/ethiek/wetenschappelijke-integriteit)**

Via deze pagina op de site van de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAW) zijn ontwikkelingen, adviezen en publicaties over wetenschappelijke integriteit te raadplegen. Zie ook de site [www.knaw.nl/nl/actueel/publicaties/correct-citeren](http://www.knaw.nl/nl/actueel/publicaties/correct-citeren) voor een link naar het advies over correct citeren naar aanleiding van de commotie over 'zelfplagiaat'.

**[www.inspectieszw.nl/Images/Over-Signaal%2C-Sanctie-en-Incasso\\_tcm335-342974.pdf](http://www.inspectieszw.nl/Images/Over-Signaal%2C-Sanctie-en-Incasso_tcm335-342974.pdf)**

Pdf van het rapport *Over signaal, sanctie en incasso. Rapportage over het afwikkelen van fraudesignalen en de oplegging en de inning van boetes en terugvorderingen door gemeenten, UWV en de SVB* van de Inspectie SZW.



---

10-14 augustus	ISC Congress: Gangs, trafficking & insecurity
3-6 september	Criminal policies in sexual violence
10-13 september	ESC Conference Criminology of Europe: Inspiration by diversity
15-17 september	First Global Forum on Statelessness
15-17 september	Criminal justice and security in Central and Eastern Europe
18 september	Landelijke studiedag Forensische Zorg
2 oktober	Het nieuwe adolescentenstrafrecht in aantocht
5-8 oktober	Law enforcement and public health
9-10 oktober	The borders of crimmigration
19-22 november	ASC Annual Meeting: Criminology at the intersections of oppression

---

Hierna volgt een beschrijving van de congressen.

### **ISC Congress: Gangs, trafficking & insecurity**

The 17th World Congress of Criminology takes into account some of the most serious and cogent problems facing our society these days. The spread of gangs involved in various criminal activities and violence is a major concern for many countries, especially since it has become internationalized.

Trafficking in people, animals, arms, legal and illegal drugs, and other goods is a major phenomenon of our times. Powerful and vast economic interests, the profit motive challenged by fierce competition, and the widespread consumerism of today are among the driving forces behind human exploitation, indentured servitude, and even slavery. Insecurity is a foremost concern for millions of citizens in several countries who face on a daily basis the threat of crime, violence, kidnapping, sexual and other assault, break-ins and theft of their valuables. Thousands are at times forced to move to other parts of a city or of a country or even migrate in order to avoid victimization. Thus, the Monterrey Congress will provide a platform for learning, debating and attempting to address these cogent challenges and serious problems affecting our world today from an international perspective.

*Datum:* 10-14 augustus 2014

*Locatie:* Monterrey, Mexico



*Informatie en aanmelding:* [www.isc2014congress.com/index.html](http://www.isc2014congress.com/index.html)

### **Criminal policies in sexual violence**

The scientific program of the 13th Conference of the International Association for the Treatment of Sexual Offenders (IATSO) will reveal the recent developments, dynamics and diversities of current world-wide research on aspects of sexual offender assessment and treatment, which are of major importance with regard to both academia and society. The work of professionals and decision makers in the sexual offender management system is seriously threatened by the lack of good answers to questions like: Is sexual offender treatment effective at all and can its effectiveness be proven by studies adhering to high standards of empirical research? Is it possible to communicate to decision makers more than just risk estimates derived by group behavior? Can group-based risk categories be applied for the prediction of risk for the individual? Does effective risk management require treatment, or can treatment be substituted by other means of control or supervision? Are high risk sexual offenders treatable at all? What are effective policies for protecting the society from sexual offending? Only by a professional perspective based on high quality research further improvement can be brought into the field.

*Datum:* 3-6 september 2014

*Locatie:* Porto

*Informatie en aanmelding:* [www.fpce.up.pt/iatso2014/index.html](http://www.fpce.up.pt/iatso2014/index.html)

### **ESC Conference Criminology of Europe: Inspiration by diversity**

The conference will create a platform for exchanging ideas and research findings in all areas of the criminological research. Beside the traditional orientation on victimology, penology, sociology and criminal justice, the aim is to attract the scholars in psychology, addicology, policing and so on. Comparative research studies should play an essential role in this effort. The plenaries will underline some key topics at the conference: Current debates in criminological theory, Problems of transition and current trends in Central and Eastern Europe, Drug policies, Immigration challenge. Prof. Michael Tonry will open the ESC Annual Award session with a presidential address.

*Datum:* 10-13 september 2014

*Locatie:* Praag

*Informatie en aanmelding:* [www.eurocrim2014.com](http://www.eurocrim2014.com)

### **First Global Forum on Statelessness**

Statelessness is a global phenomenon that currently affects as many as 12 million people worldwide. New cases continue to arise every day as states struggle with the challenge of ensuring that everyone enjoys a nationality. For those who find themselves stateless, the lack of a nationality commonly obstructs access to a wide range of other rights, to detrimental effect. Moreover, the harsh impact that statelessness has on the lives of individuals and the fabric of communities may contribute to social tension, forced displacement and even conflict. The aim of the conference is to share good practices and challenges in policy development on statelessness, explore and debate contemporary statelessness research and policy, encourage new research on statelessness across and between a range of academic disciplines, provide a platform for the voices of stateless persons in the development of new research and policy directions and strengthen existing partnerships, and build new networks among different stakeholders engaged on statelessness.

*Datum:* 15-17 september 2014

*Locatie:* Den Haag

*Informatie en aanmelding:* [www.tilburguniversity.edu/research/institutes-and-research-groups/statelessness/news/forum/](http://www.tilburguniversity.edu/research/institutes-and-research-groups/statelessness/news/forum/)

### **Criminal justice and security in Central and Eastern Europe**

The primary aim of the ninth biennial conference is to exchange views, concepts, and research findings among scientists, researchers, and practitioners from the broad area of criminal justice practice, research and development thereof in the last two decades. The conference will highlight new ideas, theories, methods, and findings in a wide range of research and applied areas relating to criminal justice issues.

*Datum:* 15-17 september 2014

*Locatie:* Ljubljana, Slovenië

*Informatie en aanmelding:* [www.fvv.uni-mb.si/conf2014/About.html](http://www.fvv.uni-mb.si/conf2014/About.html)

### **Landelijke studiedag Forensische Zorg**

De forensische zorg staat voor de opdracht om te bezuinigen en tegelijk hetzelfde, of zelfs een groeiend, aantal patiënten te voorzien van passende en kwalitatief goede zorg. Maar wat is kwalitatief goede zorg? Hoe maak je die meetbaar en transparant? En hoe wordt daarop ingespeeld bij de inkoop van zorg?

*Datum:* 18 september 2014

*Locatie:* Amersfoort, De Observant

*Informatie en aanmelding:* [www.leidscongresbureau.nl/congres/forensische\\_zorg](http://www.leidscongresbureau.nl/congres/forensische_zorg)

### **Het nieuwe adolescentenstrafrecht in aantocht**

In het nieuwe adolescentenstrafrecht voor 16-23-jarigen staat de ontwikkelingsleeftijd centraal. Het wordt mogelijk om een sanctie uit het gewone strafrecht toe te passen bij een minderjarige en een sanctie uit het pedagogische sanctiepakket van het jeugdstrafrecht bij een jongvolwassene. Op deze themadag worden de veranderingen op een rij gezet, de kansen en valkuilen bekeken en de te verwachten knelpunten in de uitvoering nader beschouwd.

*Datum:* 2 oktober 2014

*Locatie:* Breukelen

*Informatie en aanmelding:* [www.kerckebosch.nl](http://www.kerckebosch.nl)

### **Law enforcement and public health**

Policing and public health are both more effective when they are developed and operate in partnership – a critical partnership long in tradition but often neglected in practice. The first conference, LEPH 2012, explored the breadth of complex issues in the relationship between law enforcement and public health. By now there is also a need to commence the process of becoming more analytical about the nature of the relationship and how to improve it and maximize its potential. In the field of Law Enforcement-Public Health partnerships, local, national and international political and institutional leadership can be enhanced, sustainable partnerships can be developed, the translation of research to policy to practice can be achieved, the role of education and training is critical, and a multidisciplinary research agenda is needed and can be developed. LEPH Conferences confront this neglect by bringing together police, public health practitioners, academics and policy makers to examine, review, assess, share and learn from each other.

*Datum:* 5-8 oktober 2014

*Locatie:* Amsterdam, Vrije Universiteit

*Informatie en aanmelding:* [www.lephcon.com.au/program/conference-program](http://www.lephcon.com.au/program/conference-program)

**The borders of crimmigration**

The 2nd CINETS conference provides for an extensive panel session program as well as five keynote speakers: Katja Frankoo Aas (Univ. of Oslo), Mary Bosworth (Univ. of Oxford), Jennifer Chacón (Univ. of California, Irvine), Juliet Stumpf (Lewis & Clark Law School Portland, Oregon) and Michael Tonry (Universities of Minnesota, Lausanne & NSCR).

*Datum:* 9-10 oktober 2014

*Locatie:* Leiden, Rechtenfaculteit

*Informatie en aanmelding:* [www.crimmigrationcontrol.com/2nd\\_CINETS\\_Conference.php](http://www.crimmigrationcontrol.com/2nd_CINETS_Conference.php)

**ASC Annual Meeting: Criminology at the intersections of oppression**

See the website for more information. Please direct all questions to [asc14@rutgers.edu](mailto:asc14@rutgers.edu).

*Datum:* 19-22 november 2014

*Locatie:* San Francisco, Californië

*Informatie en aanmelding:* <http://asc41.com/annualmeeting.htm>

# WODC: website en rapporten

**WODC-website: [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)**

Op de WODC-site is de volgende informatie te vinden:

1. Zoeken op onderwerp via de homepage:

- trefwoord ABC (zoeken op standaardtrefwoorden);
- onderwerpen (zoeken op onderwerpsgebieden).

2. Publicaties:

- jaaroverzichten van alle rapporten (inclusief uitbesteed) en *Justitiële verkenningen*;
- wetenschappelijke artikelen;
- uitgebreide samenvattingen en volledige teksten (in pdf) beschikbaar bij vrijwel alle publicaties;
- internetbronnengids (geannoteerde wetenschappelijke internetsites).

3. Onderzoek:

- overzichten van startend, lopend en afgerond onderzoek (inclusief uitbesteed onderzoek);
- onderzoeksprogramma;
- cijfers en prognoses (Recidivemonitor, Monitor georganiseerde criminaliteit, Prognoses justitiële ketens);
- procedure uitbesteed onderzoek.

4. Organisatie:

- onder andere: organisatiestructuur, medewerkerslijst, vacatures, jaarbericht, commissies en werkgroepen;
- informatiedesk (onder andere: bibliotheek, veel gestelde vragen en opmerkelijk op tv).

De **Justitiethesaurus** wordt op de website gebruikt voor de standaardtrefwoordenlijst. Deze bestrijkt de volgende terreinen: criminologie, criminaliteitspreventie, veiligheid, delicten/criminaliteitsvormen, justitiële organisatie, politie, slachtoffers, strafrechtspleging, strafstelsel,

gevangeniswezen, reclassering, vreemdelingen, burgerlijk en administratief recht, staatsrecht en internationaal recht. Een geografische thesaurus maakt ook deel uit van de Justitie-thesaurus. De digitale versie (pdf) van de Justitie-thesaurus is te vinden op de WODC-website ([www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)). De gedrukte versie is gratis aan te vragen.

Voor vragen en opmerkingen over de WODC-site of de Justitie-thesaurus kunt u terecht bij:

Hans van Netburg (redacteur WODC-site)

tel.: 070-370 69 19

fax: 070-370 79 48

e-mail: [c.j.van.netburg@minvenj.nl](mailto:c.j.van.netburg@minvenj.nl)

Voor vragen over producten en diensten van het WODC kunt u terecht bij de WODC-informatiedesk, [wodc-informatiedesk@minvenj.nl](mailto:wodc-informatiedesk@minvenj.nl) (zie: rubriek 'Vragen/Ik heb een vraag' op de homepage).

### **De WODC-rapporten**

Hieronder zijn de titelbeschrijvingen van de Onderzoek en Beleidsrapporten en de rapporten in de serie Cahiers, Memorandum en Factsheets sinds 2013 te vinden. Voor rapporten die eerder zijn verschenen (teruggaand tot 1997), kunnen belangstellenden terecht op [www.wodc.nl/publicaties](http://www.wodc.nl/publicaties). Alle WODC-rapporten kunnen daar kosteloos worden gedownload. Geïnteresseerden in een gedrukte versie van de O&B-rapporten kunnen deze tegen betaling bestellen bij Boom distributiecentrum te Meppel, tel. 0522-237555, e-mail [boomlemma@boomdistributiecentrum.nl](mailto:boomlemma@boomdistributiecentrum.nl).

**Onderzoek en Beleid (O&B)**

**Zebel, S., D.L. Alberda, B.S.J. Wartna**

*Recidive na een reclasseringscontact: Overzicht en analyse van de terugval van personen na beëindiging van een toezicht of een werkstraf in de periode 2002-2009*  
2014, O&B 312

**Klein Haarhus, C.M., m.m.v. S.A.C. Keulemans**

*Ex ante onderzoek in metaperspectief: Aard, aantallen en gebruik van ex ante analyses door de rijksoverheid*  
2014, O&B 311

**Odinot, G., D. de Jong, R.J. Bokhorst, C.J. de Poot**

*De Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens. Over het bewaren en gebruiken van gegevens over telefoon- en internetverkeer ten behoeve van de opsporing*  
2013, O&B 310

**Tollenaar, N., A.M. van der Laan**

*Veelplegers: specialisten of niet? Een onderzoek naar patronen in de aard van opeenvolgende misdrijven van zeer actieve veelplegers over hun criminele carrière*  
2013, O&B 309

**Alphen, B. van, T. Molleman, A. Leerkes, J. van Hoek**

*Van bejegening tot vertrek: Een onderzoek naar de werking van vreemdelingenbewaring*  
2013, O&B 308

**Wartna, B., D. Alberda, S. Verweij**

*Wat werkt in Nederland en wat niet? Een meta-analyse van Nederlands recidiveonderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies*  
2013, O&B 307

**Kruisbergen, E.W., H.G. van de Bunt, E.R. Kleemans, m.m.v. R.F. Kouwenberg, K. Huisman, C.A. Meerts, D. de Jong**

*Georganiseerde criminaliteit in Nederland; Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*  
2013, O&B 306

**Koops, B.J.**

*Het decryptiebevel en het nemo-teneturbeginsel; nopen ontwikkelingen sinds 2000 tot invoering van een ontsleutelplicht voor verdachten?*  
2013, O&B 305

## Cahiers

**Jennissen, R., H. Nicolaas (red.)**

*De Nederlandse Migratiekaart 2013: Achtergronden en ontwikkelingen in internationale migratiestromen in de periode 2000-2012*

Cahier 2014-8

**Laan, A.M. van der, H. Goudriaan, G. Weijters**

*Monitor jeugdcriminaliteit: Ontwikkelingen in de aantallen verdachten en strafrechtelijke daders 1997 t/m 2012*

Cahier 2014-7

**Gestel, B. van, C.J. de Poot**

*Evaluatie Wet opsporing terroristische misdrijven*

Cahier 2014-6

**Kulu-Glasgow, I. (WODC), D. Schans (WODC), M. Smit (WODC), M.J. Vleugel (INDIAC), J. Uitterhoeve (INDIAC), m.m.v. E. Boersema (WODC), M. Chotkowski (WODC)**

*Gezocht: buitenlands toptalent. Evaluatie van de Regeling Hoogopgeleiden*

Cahier 2014-4

**Leerkes, A.S., E. Boersema, R.M.V. van Os, A.M. Galloway, M. van Londen**

*Afgewezen en uit Nederland vertrokken? Een onderzoek naar de achtergronden van variatie in zelfstandige terugkeer onder uitgeprocedeerde asielzoekers*

Cahier 2014-3

**Schans, J.M.D., M. Galloway, L. Lansang**

*Au pairs in Nederland. Culturele uitwisseling of arbeidsmigratie?*

Cahier 2014-2

**Eshuis, R.J.J., S.J.P.J. Dalm,**

**P.O. de Jong**

*Evaluatie Competentiegrenshoging 2011. Rapportage vormgeving*

Cahier 2014-1

**Voert, M.J. ter, T. Geurts**

*Evaluatie Ouderschapsplan. Een eerste verkenning*

Cahier 2013-8

**Weijters, G., S. Noordhuizen, S. Verweij, B. Wartna, B. Vergouw**

*Effect deelname ESF-projecten op werk/opleiding en strafrechtelijke recidive*

Cahier 2013-7

**Gestel, B. van, E.K. van Straalen, M.A. Verhoeven, m.m.v.**

**R.F.D. Kouwenberg**

*Overlast, lokaal beleid en arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa: Resultaten uit een kwalitatief onderzoek*

Cahier 2013-6

**Smit, P.R.**

*Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2018: Beleidsneutrale ramingen*

Cahier 2013-5



**Nagtegaal, M.H.**

*Elektronische detentie als alternatief voor gevangenisstraf; een quickscan naar Europese ervaringen*

Cahier 2013-4

**Lettinga, D., S. Keulemans,  
M. Smit, m.m.v. E. Beenackers,  
L. Hagen**

*Verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel en oneigenlijk gebruik: een verkennende studie in het Verenigd Koninkrijk, Italië en België*

Cahier 2013-3

**Ooyen-Houben, M.M.J. van,  
B. Bieleman, D.J. Korf**

*Het Besloten club- en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops: evaluatie van de implementatie en de uitkomsten in de periode mei-november 2012 (tussenrapportage)*

Cahier 2013-2

**Voert, M.J. ter**

*Civielrechtelijke voorprocedures in België, Noorwegen en Duitsland*

Cahier 2013-1

**Memoranda****Moolenaar, D.E.G.**

*Scenariostudie capaciteitsbehoefte van justitiële inrichtingen opnieuw bekeken: Lessen voor de toekomst*

Memorandum 2014-1

**Schönberger, H.J.M.,****B.S.J. Wartna**

*Haalbaarheidsstudie recidivemeting Forensische Zorg*

Memorandum 2013-5

**Wartna, B.S.J., I.M. Bregman,  
M. Blom**

*Recidivecijfers per instelling: Tussenrapportage van het haalbaarheidsonderzoek naar het gebruik van recidivecijfers als onderdeel van de kwaliteitszorg in de TBS-sector*

Memorandum 2013-4

**Blom, M.**

*Recidivemeting LEMA en EMG 2009: achtergrondkenmerken en strafrechtelijke recidive van de eerste LEMA- en EMG-deelnemers – tussentijdse rapportage*

Memorandum 2013-3

**Braak, S. van den, N. Netten,  
R. van Witzenburg**

*Inzicht in het presteren van de executieketen: ontwikkeling van een monitor voor het meten van kritieke prestatie-indicatoren in de executieketen: versie 0.5*

Memorandum 2013-2

**Nagtegaal, M.H., H.J.M. Schönberger**

*Het belang van beschermende factoren in de risicotaxatie van tbs-gestelden*

Memorandum 2013-1

**Factsheets**

**Tollenaar, N. & A.M. van der Laan**

*Veelplegers: specialisten of niet?*

Factsheet 2013-1

**Justitie in statistiek**

**Heer-de Lange, N.E. de (CBS),  
B.J. Diephuis (RvdR),  
R.J.J. Eshuis (WODC)**

*Rechtspleging Civiel en Bestuur 2012. Ontwikkelingen en samenhangen*

Justitie in statistiek 3 (2013)

**Kalidien, S.N. (WODC),  
N.E. de Heer - de Lange (CBS)**

*Criminaliteit en Rechtshandhaving 2012. Ontwikkelingen en samenhangen*

Justitie in statistiek 2 (2013)

**Rectificatie**

In het themanummer van *Justitiële verkenningen* over Klokkeluiders (nr. 7/2013) staat op pag. 72 ten onrechte vermeld dat Kim Loyens, auteur van het artikel *Een kwalitatief onderzoek binnen het Belgische federale politiekorps*, ondermeer werkzaam is als universitair docent Criminologie aan de Universiteit Utrecht. De correcte auteursgegevens luiden als volgt: Dr. Kim Loyens is plaatsvervangend docent Criminologie aan het Leuven Instituut voor Criminologie van de KU Leuven. Daarnaast is zij als universitair docent Organisationswetenschappen verbonden aan het Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht.



Geen papieren rompslomp, maar alles online!

## De online tijdschriftenportal van Boom Lemma uitgevers



- bevat duizenden wetenschappelijke artikelen
- bevat een 20-tal tijdschriften
- heeft een eenvoudige zoekfunctie
- houdt u op de hoogte met de gratis e-mailattendering

U kunt een abonnement nemen op één of meerdere tijdschriften maar ook op de gehele portal. Daarnaast zijn artikelen ook zonder abonnement verkrijgbaar. Nieuwsgierig geworden? Neem dan een proefabonnement en krijg vijf dagen gratis toegang tot alle online tijdschriften van Boom Lemma uitgevers.

bestel nu via [www.boomlemmatijdschriften.nl](http://www.boomlemmatijdschriften.nl)

**BOOM** | **LEMMA**  
UITGEVERS

Postbus 85576 | 2508 CG Den Haag | telefoon 070 330 70 33  
fax 070 330 70 30 | e-mail [verkoop@budh.nl](mailto:verkoop@budh.nl) | [www.boomlemma.nl](http://www.boomlemma.nl)